

L'ATTUAZIONE DELLE LEGGI NEL GOVERNO CONTE I

MATILDE FILIPPI*

Sommario

1. L'inattuazione legislativa: cenni sulla delimitazione del fenomeno. - 1.1. Gli strumenti di attuazione normativa. - 1.2. L'attuazione dei decreti legge. - 2. I dati dell'attuazione nel Governo Conte I. - 3. Le ripercussioni negative dell'inattuazione e i possibili rimedi alla patologia.

Suggerimento di citazione

M. FILIPPI, *L'attuazione delle leggi nel Governo Conte I*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre.

Contatto: matildefilippi@gmail.com

1. L'inattuazione normativa: cenni sulla delimitazione del fenomeno

L'Ufficio per il Programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ ha recentemente pubblicato il resoconto del monitoraggio dell'attività legislativa primaria e secondaria prodotta dal Governo Conte I². I dati restituiti dal report inducono ad un'attenta riflessione sulle recenti tendenze della produzione normativa nazionale, sulla sua efficacia e sulla sua prevalente sfera di operatività. Si tratta di un campione limitato, ma paradigmatico per l'analisi delle tecniche legislative più utilizzate e delle criticità – di ordine sia teorico che pratico – alle quali si espongono.

A tal proposito, ciò che è possibile sin da subito anticipare è l'acuirsi di una prassi – già diffusasi nelle scorse legislature – che privilegia un'iperproduzione normativa spesso inefficace, sia dal punto di vista formale, perché solo parzialmente attuata o perché ciclicamente emendata, che da un punto di vista sostanziale, perché incapace di rispondere all'istanza sociale per la quale era stata predisposta³.

Si tratta quindi di un contesto problematico che, grazie al dettaglio e la qualità dei dati forniti dalla Presidenza del Consiglio, merita di essere analizzato provando a individuarne cause e conseguenze. Obiettivo di questa indagine sarà, quindi, non solo quello di operare una ricognizione sugli orientamenti della produzione normativa nazionale, ma anche quello di esaminare i possibili percorsi di reazione alle più significative patologie da cui essa è affetta.

Com'è noto la profonda irrequietezza della produzione normativa del nostro ordinamento ne rende ostica l'intelligibilità: monitoraggi come quello svolto dall'Ufficio per il Programma di Governo costituiscono perciò utili stru-

¹ La struttura – istituita con l'art. 25 del d.p.c.m. 1 ottobre 2012 – rientra negli organi di supporto all'attività di programmazione strategica e di attuazione degli impegni assunti in sede parlamentare del Presidente del Consiglio e, per questo, produce periodici rapporti, pubblicazioni e report di approfondimento ricognitivi della produzione normativa di primo e secondo livello. Il monitoraggio investe, infatti, non soltanto le norme auto-applicative della produzione legislativa, ma anche quelle che, rinviando a decreti attuativi successivi, esigono un ulteriore intervento governativo. I dati sono, inoltre, catalogati tenendo conto sia dell'amministrazione competente all'adozione, che dell'ambito di intervento e della tipologia di provvedimento. Tale risultato deriva dalla sinergia tra l'Ufficio per il programma di governo e l'Ispettorato generale di bilancio (presso il Mef – Ragioniera Generale dello Stato): i due uffici hanno, infatti, siglato nel 2015 un protocollo che consente loro la reciproca condivisione delle informazioni e, di conseguenza, la verifica delle risultanze tra programmazione e risultati normativi effettivi. Esulano invece dal protocollo i decreti ministeriali da adottare in attuazione e integrazione di norme dell'Unione Europea indipendentemente da disposti normativi.

² Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*. Il documento è consultabile al seguente link: http://www.programmagoverno.gov.it/media/4056/report_conte_2019_09_04.pdf

³ Sul punto cfr. anche G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorioaic.it*, fasc. n. 1-2/2019, p. 79: "È un problema che riguarda tanto la forma quanto la sostanza della legislazione stessa".

menti per gli operatori del diritto e apprezzabili incentivi alla responsabilizzazione dell'azione governativa. Il timore di un più pervasivo controllo dei cittadini sull'attività governativa potrebbe riflettersi positivamente sul livello di *accountability* dell'esecutivo. La pubblicazione delle risultanze del monitoraggio dell'attuazione del programma di governo rende, infatti, conoscibili e soprattutto fruibili⁴ i dati sull'esatto stato di avanzamento dell'attività dell'esecutivo e l'effettiva traduzione in statuizioni normative degli svariati annunci mediatici d'intervento.

Il documento in questione è, in particolare, riferito alla sola attività dell'esecutivo Conte I e ne fotografa gli ambiti d'interesse della sua azione governativa e le tecniche di produzione normativa più utilizzate. Dall'esame emerge la tendenza, certamente non inedita, ad affidarsi a fonti di primo grado non auto-applicative la cui vera portata normativa è, quindi, rimandata all'*eventuale* intervento della fonte di secondo livello. Ciò che i dati mettono in evidenza è, in effetti, quanto l'adozione dei provvedimenti attuativi delle disposizioni primarie – per le ragioni che emergeranno *infra* – possa ricondursi nella sfera dell'eventualità più che in quella della certezza: nella prassi un altissimo numero di disposizioni normative rimane sostanzialmente inattuato.

Si tratta di numeri che denunciano una patologia sistemica nel *modus operandi* del legislatore sotto un duplice versante: da una parte per la frequente scelta di *drafting* normativo di ricorrere alla delega a fonti secondarie per l'effettiva operatività di un provvedimento, dall'altra per il tasso di inadempienza nella fase successiva di adozione delle stesse.

Secondo la stessa Presidenza del Consiglio il 46,25% degli 80 provvedimenti legislativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale nell'intervallo temporale preso in esame (1 giugno 2018 - 04 settembre 2019) non è auto-applicativo. Più in particolare, 37 provvedimenti legislativi hanno demandato la loro attuazione a 367 atti secondari e, di questi, soltanto 81 hanno visto effettivamente la luce⁵. Ne residuano quindi 286, di cui 114 con termine di adozione scaduto. Basti pensare che la sola Legge di Bilancio per il 2019 (L. 30 dicembre 2018 n. 145) ha delegato a 111 provvedimenti attuativi la sua piena efficacia e che, dopo quasi un anno, ne sono intervenuti soltanto 38⁶.

⁴ Sul punto cfr. Corte costituzionale, sent. n. 20/2019, in *Giurcost.org*. Nell'ambito di un giudizio di bilanciamento tra tutela della privacy e trasparenza, la Consulta evidenzia come sia indispensabile rendere fruibili i dati pubblicati dalle pubbliche amministrazioni: "La pubblicazione di quantità così massicce di dati, infatti, non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini (nel nostro caso particolare, ai fini di informazione veritiera, anche a scopi anticorrottivi) se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini".

⁵ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 13.

⁶ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 48.

Tali numeri certificano una condizione che esula dalla fisiologica dinamica legislativa: la fonte di rango primario, oltre ad essere spesso sacrificata in favore di fonti diverse e più flessibili, è adesso sostanzialmente inficiata, nella sua effettiva capacità di dispiegare effetti normativi, dalla diffusa prassi appena descritta.

Le cause che concorrono a determinare tale circostanza sono di natura sia tecnica che politica e si pongono sia a monte che a valle del procedimento legislativo.

Ciò che a monte orienta il legislatore verso una preferenza per questa tecnica legislativa è *in primis* la complessità delle ragioni sociali da normare: esse richiedono un livello di specializzazione che può essere effettivamente meglio perseguito da enti, quali i Ministeri, maggiormente in grado di legiferare soddisfacendo alti standard di specializzazione e di coordinamento con gli altri centri di produzione normativa⁷.

Oltre alle cause tecniche, però, non possono trascurarsi ulteriori ragioni contingenti. Su tutte l' esasperata mediaticità del contesto politico attuale e la conseguente voracità del dibattito pubblico; elementi che incentivano un' attività normativa emotiva più interessata a produrre precipitosamente "leggi manifesto"⁸ destinate ad una rapida obsolescenza e il cui reale contenuto normativo è demandato a successivi atti secondari, piuttosto che provvedimenti normativi complessi⁹.

⁷ N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell'economia*, fasc. n. 2/2013, p. 433: "Il legislatore deve (...) mettere in conto che contemporaneamente a lui, e spesso in risposta alle medesime esigenze sociali, si stanno muovendo anche altri e molteplici legislatori". Sul punto cfr. anche A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2008, p. 5107: "Un processo antisistemico in continuo divenire, influenzato dall'erosione provocata dall'alto dall'ordinamento comunitario ed internazionale e, dal basso, dalla pluralizzazione dei centri di interesse e delle norme sulla competenza contenute nella Costituzione".

⁸ M. AINIS, *Le troppe leggi rimaste vuote*, in *Corriere della Sera*, 28 agosto 2013. Per l'Autore le "leggi manifesto" sono "grida in forma di legge su cui levava l'indice, già nel 1979, il Rapporto Gianini" e "corpi senza gambe [poiché] fino a quando non interverrà la disciplina di attuazione (...) la legge rimarrà una pia intenzione, una nuvola di parole mute". Sul punto cfr. anche E. LONGO, *La legge precaria*, Torino, 2017, p. 268: "Se la legislazione è sempre più uno strumento politico che i Governi e i parlamentari utilizzano per annunciare pubblicamente che qualche cosa si è fatto in un determinato settore, non servirà che quelle norme incidano veramente nella realtà, ma che si realizzi l'effetto annuncio sperato".

⁹ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 260-261: "L'esame della prassi ha contribuito a svelare un nesso stretto tra l'accelerazione sociale e le evoluzioni strutturali dei sistemi giuridici contemporanei: il dato degli ultimi anni è quello di una maggiore specializzazione, articolazione, complessificazione e velocizzazione di tutti i processi di adozione delle fonti primarie. L'insieme di questi fenomeni svela la cifra della precarizzazione della legislazione".

La velocità con cui le norme vengono immesse nell'ordinamento contribuisce, inoltre, ad aumentarne il fenomeno di precarizzazione¹⁰, innestando un circolo vizioso per cui si assiste spesso ad un'isterica successione normativa per giunta di provvedimenti parzialmente efficaci¹¹. Si è perciò configurato un contesto in cui le norme sono destinate ad essere efficaci per poco: “una legislazione fatta per divenire anziché per durare”¹², per di più in un contesto in cui il processo legislativo segue delle regolarità che si sviluppano “molto al di là degli scarni precetti dell'art. 72 della Costituzione e, in certi casi, superano pure i regolamenti parlamentari”¹³.

A valle del procedimento legislativo, a seguito dell'approvazione della legge, intervengono inoltre diverse e ulteriori criticità. Su tutte la mancanza di un procedimento attuativo certo: l'iniziativa di adozione degli atti è rimessa alla discrezionalità dei singoli dirigenti che, in assenza di *input* politici precisi, spesso decidono unicamente in base alle loro sensibilità.

Quello di adozione dei provvedimenti attuativi è quindi un procedimento incerto sia sotto il profilo delle modalità che delle tempistiche¹⁴, in cui il testo finale matura all'esito di scambi informali e interlocutori tra direzioni in un sistema di “navette ministeriali”¹⁵.

La farraginosità del procedimento di adozione è inoltre acuita dall'alto numero di soggetti coinvolti: gli atti secondari sono, infatti, sottoposti al vaglio di

¹⁰ G. RIVOSCECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit. p. 81: «La legge diventa “precaria” (...) in quanto non soltanto perde generalità e astrattezza, ma la sua stessa aspirazione a durare nel tempo, e ad assicurare stabilità e certezza ai rapporti giuridici per rispondere, invece, ad esigenze congiunturali e di breve respiro». Ma sul punto si veda *amplius* E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 262: “L'immensa quantità di rapporti sociali ed economici della società contemporanea richiede di immettere nell'ordinamento norme ad un ritmo sempre maggiore. Ciò non deve essere considerata come la causa unica della precarizzazione del diritto, ma è evidente che l'aumento di domanda è strettamente connesso alla risposta del legislatore e, in certi casi, alla incapacità dello stesso di rispondere”.

¹¹ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 266: “È una mutazione del potere legislativo nel suo complesso, tenuto a confrontarsi con problemi che richiedono interventi immediati ma al medesimo tempo necessitano di successive e continue correzioni da parte dei legislatori. Questa tendenza crea complesse questioni di diritto intertemporale e genera problemi per chi deve ricostruire il diritto applicabile in un determinato settore”.

¹² E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 298. Sul punto cfr. anche M. MANETTI, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *Diritto Costituzionale*, fasc. n. 1/2019, p. 59: “La legge perde la sua caratteristica durevolezza. È pensata come sperimentale, in quanto destinata a scadere dopo un certo periodo di tempo, obbligando il legislatore a riconsiderare la situazione (secondo la più trasparente versione della *sunset clause* di origine statunitense), o in quanto è soggetta alla eventualità di una modifica, ove l'applicazione denunzi pecche e lacune (secondo la formula nostrana dei decreti integrativi e correttivi)”.

¹³ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 302.

¹⁴ Comitato per la legislazione, Audizione di M. Cecchetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente, 15 febbraio 2017. Durante l'intervento il Prof. Cecchetti ha sottolineato la necessità di introdurre una disciplina formale istruttoria sia per la legislazione primaria che secondaria.

¹⁵ M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 2/2017, p. 4.

più attori non coordinati nella loro attività di valutazione, con il risultato che spesso vengono effettuati controlli analoghi in diverse sedi e fasi del procedimento¹⁶.

Le verifiche più significative sono in ogni caso effettuate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) che oltre a fungere da raccordo per l'attività normativa del Governo¹⁷, coordina anche l'applicazione della disciplina dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), dell'Analisi tecnico normativa (ATN) e della Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)¹⁸.

Ulteriori valutazioni sono inoltre espresse, quando di loro competenza, dal Consiglio di Stato sugli schemi di atti regolamentari; dal Ministero della Giustizia sul contenuto e la forma dei decreti; dalla Presidenza del Consiglio sui regolamenti ministeriali e dalla Corte dei Conti sugli aspetti economici¹⁹. Infine, in base all'atto da approvare può essere richiesto il parere del Parlamento, di altri organi o la richiesta di intese in Conferenza Stato-Regioni.

Le fonti secondarie necessitano quindi di essere rese effettive “attraverso una serie di confronti e processi attuativi che coinvolgono una varietà di soggetti”²⁰. A fronte di una così ampia platea di possibili interlocutori coinvolti, è più che necessaria un'attività di negoziazione tra gli organi competenti al fine di mantenere un coerente e unitario indirizzo politico amministrativo. Mancano, però, gli strumenti sia per superare gli stalli derivanti da un eventuale mancato accordo, che quelli tesi a garantire un'agile e funzionale istruttoria sui provvedimenti per una loro rapida approvazione.

A complicare il quadro, ulteriori difficoltà nell'attuazione delle fonti secondarie si riscontrano nella loro atipicità, numerosità e mancanza di termini pe-

¹⁶ M. LOSANA, *L'attuazione della legge nella prassi ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3/2018, p. 3

¹⁷ G. RIVISECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit., p. 81: “Nell'istruttoria legislativa, interlocutore fondamentale è il Governo, con le sue strutture tecniche a partire dal Dipartimento affari giuridici e legislativi, e – oggi sempre più – dagli uffici legislativi dei Ministeri, rispetto ai quali il DAGL ormai svolge una funzione di indirizzo e coordinamento”.

¹⁸ N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, 2003, p. 317: “Esse vengono in rilievo (...) in quanto hanno portato ad una emersione, almeno in parte del procedimento endogovernativo di formazione degli atti normativi e dei diversi soggetti, tecnici e politici, che, a vario titolo vi prendono parte (...) sono state infatti introdotte (...) soprattutto con lo scopo di migliorare la qualità della normazione”.

¹⁹ Il controllo della Corte dei Conti è stata definito un “inutile doppione”, poiché interviene spesso quando i controlli di legittimità sono già stati esperiti. Sul punto cfr. Comitato per la legislazione, Audizione di M. Cecchetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente, cit. Ma anche: M. LOSANA, *L'attuazione della legge nella prassi ministeriale*, cit., p. 6. L'Autore propone di limitare i pareri della Corte dei Conti ai solo atti adottati dal Consiglio dei Ministri e non anche a quelli d'iniziativa dei singoli Ministri, per ridurre l'intervento dell'organo agli atti finanziariamente rilevanti.

²⁰ F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, 2018, p. 25.

rentori di approvazione. Le stesse fonti primarie, infatti, prevedono solo termini ordinatori per l'approvazione dei corrispondenti atti secondari, con il risultato che alcune leggi attendono per anni i propri decreti attuativi.

Infine, oltre alle ragioni tecniche, non è raro che influiscano sui ritardi nell'attuazione delle leggi ulteriori ragioni politiche: spesso Governi di segno diverso rispetto a quelli licenziatari delle norme primarie si ritrovano a doverne adottare le corrispondenti discipline integrative. Il rischio, in questi casi, è che anche laddove venga tempestivamente adottata, la fonte secondaria rispecchi un diverso orientamento politico e perciò manchi di coerenza con quella primaria. Circostanza non rara e che, anzi, si verificherà probabilmente anche nel caso del neonato governo Conte II che, supportato da una maggioranza parlamentare difforme rispetto al Conte I, dovrà dare attuazione a provvedimenti espressi da una diversa sensibilità politica.

Sia a proposito del Conte I che del Conte II è possibile rilevare un'ulteriore elemento di complessità: l'esistenza di una maggioranza non omogenea già all'interno nella compagine governativa. Ciò ha condotto al complicarsi delle normali dinamiche politiche poiché agli scambi dialettici si sono sempre più spesso sostituiti serrati negoziati – più simili a quelli che avvengono tra maggioranza e opposizione – produttivi di stalli o di fonti di compromesso di cattiva qualità²¹.

Il bilancio, quindi, anche in via di prima approssimazione, non può che considerarsi negativo poiché “il prezzo della complessità, specie di una complessità governata poco e male, è assai elevato e tende a colpire tutti coloro, cittadini e imprese, che quella legislazione, per definizione inadeguata alla bisogna, sono chiamati ad osservare, danneggiandoli gravemente (...) riducendo sia la loro sfera di libertà, sia la loro possibilità di competere su scala globale”²².

In sintesi il quadro della legislazione odierna appare disordinato: le fonti primarie si sono trasformate “in contenitori temporalmente aperti a formazione progressiva [e] gli stessi atti normativi sono divenuti più approssimativi e precari che in passato, perché rispondono all'esigenza di poter correggere il contenuto delle fonti secondo l'input e l'esito delle negoziazioni contingenti”²³.

In questo contesto l'attuazione di una fonte primaria diventa fondamentale poiché “solo l'intreccio tra tutti gli atti pertinenti permette all'operatore di applicare il diritto all'oggetto considerato”²⁴: una catena normativa, in cui solo il complesso di atti che discende da una legge, esaminato nella sua complessità,

²¹ Svitati provvedimenti sono, infatti, stati approvati in Consiglio dei Ministri “salvo intese”, senza cioè l'accordo definitivo.

²² N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, cit., p. 434.

²³ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 294.

²⁴ G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 2003, p. 178.

è in grado di darne compiuta attuazione²⁵. Per tale ragione verranno di seguito, seppur sinteticamente, esaminati i principali strumenti normativi utilizzati per dare efficacia alle fonti primarie nel nostro ordinamento²⁶.

1.1. Gli strumenti di attuazione normativa

La disamina degli strumenti di attuazione delle fonti di rango primario non può che prendere le mosse dai regolamenti di cui alla l. n. 400 del 23 agosto 1988 poiché è essa stessa a individuarli come gli atti per eccellenza incaricati di integrare le fonti di rango primario²⁷. Si tratta, infatti, della legge che ha ampliato i poteri normativi del Governo – in conseguenza della trasformazione in senso maggioritario della forma di governo – consacrando il processo di istituzionalizzazione della Presidenza del Consiglio²⁸.

L'art. 17 della legge investe tali regolamenti – d'iniziativa del Governo o dei singoli Ministri – di diverse funzioni: esecutiva (in esecuzione delle leggi); attuativa e integrativa delle leggi e dei decreti legislativi che presentano norme di principio; novativa, nel caso dei regolamenti indipendenti intervenuti a disciplinare materie in cui manca una fonte di rango primario; organizzativa, per garantire il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Al di là di queste classificazioni, però, nella prassi la portata integrativa di un regolamento governativo può ampliarsi o restringersi a seconda del diverso configurarsi della legge ad esso presupposta, potendo ben verificarsi che uno stesso atto presenti sia elementi esecutivi che integrativi.

Il procedimento previsto per l'adozione dei regolamenti governativi è piuttosto articolato: lo stesso articolo 17, recita, infatti che la loro approvazione sia

²⁵ Per quanto anche in mancanza di atti secondari la legge produce di per sé “un ventaglio di effetti giuridicamente apprezzabili”. Così M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi di una garanzia costituzionale: la vacatio legis*, Padova, 1986, p. 176. La mancata adozione degli atti secondari non può infatti travolgere la resistenza passiva della legge, in base alla quale essa è in grado di prevalere su atti gerarchicamente sottordinati con essa eventualmente confliggenti e su fonti ordinarie precedenti nei confronti delle quali conserva capacità abrogativa. Della legge rimane, inoltre, intatto l'obbligo che essa ingenera nell'esecutivo di dovergli dare attuazione, tramite norme secondarie, ed il vincolo interpretativo che impone all'operatore del diritto che vi si trova al cospetto. Ma riguardo alla sua efficacia essa non può che ritenersi intrinsecamente dipendente dalle fonti secondarie di attuazione se dalla stessa previste. Sul punto cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 26: la legge sarà, quindi, affetta da inefficacia totale o parziale, “qualora – rispettivamente – tutta la [sua] disciplina dipenda dall'attuazione che riceverà con l'atto di natura secondaria ovvero quando soltanto una o alcune delle [sue] disposizioni debbano essere attuate con atti secondari”.

²⁶ *Amplius* sulla distinzione tra attuazione e applicabilità: F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 28.

²⁷ Per un esaustivo inquadramento della disciplina in esame cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, cit. Per una qualificazione giuridica del potere regolamentare cfr. A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni: questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, 2012, pp. 15-36.

²⁸ A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, cit., p. 5079.

rimessa ad un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta. Nonostante le competenze attribuite per legge ai regolamenti governativi la complessità della procedura di adozione ne ha fortemente disincentivato l'utilizzo²⁹ soprattutto in considerazione «dell'elevato tasso di tecnicità che caratterizza alcuni settori del nostro ordinamento giuridico e nella conseguente "torsione tecnocratica" di numerosi processi di produzione normativa»³⁰.

I regolamenti possono, inoltre, essere adottati anche su iniziativa ministeriale, tramite d.m. se di competenza del singolo ministro o con decreto interministeriale se interviene una competenza condivisa tra più Ministeri. A differenza di quanto previsto per l'approvazione dei regolamenti governativi, per quelli ministeriali – sottordinati rispetto a quelli governativi – è sufficiente la sola comunicazione – e non deliberazione – del Consiglio dei Ministri. La denominazione “regolamento” impone, in ogni caso, l'obbligo di acquisizione del parere del Consiglio di Stato, del visto e della registrazione della Corte dei Conti e di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Per evitare di attenersi a tali complicate procedure gli attori dell'attuazione legislativa fanno, oramai, regolarmente ricorso a diversi e più flessibili strumenti. Ciò anche a causa della natura non-costituzionale della legge che enuclea i regolamenti governativi³¹ che ne ha permesso il superamento e la deroga da parte di fonti di pari grado successive. Si sono così facilmente diffuse ulteriori e alternative tipologie di atti di secondo livello atipici.

Ne risulta, allo stato attuale, un panorama fortemente variegato e frastagliato in cui i soggetti titolari della competenza attuativa privilegiano la scelta di atti a contenuto normativo senza, però, attribuirli il *nomen iuris* di regolamento.

Nella prassi vengono, infatti, di solito utilizzati i decreti ministeriali, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e i “decreti aventi natura non regolamentare” (innominati e liberi nel procedimento³²) anche per gli atti aventi natura normativa. In questo contesto è, quindi, compito dell'interprete

²⁹ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatoriodellefonti.it*, p. 16.

³⁰ M. LOSANA, *L'attuazione della legge nella prassi ministeriale*, cit., p. 9. Sul punto cfr. M. MANETTI, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, cit., p. 62: “La tanto lamentata lentezza della legge (e del regolamento, come abbiamo visto), che nella retorica corrente la condanna ad inseguire, senza mai raggiungerli, i sempre nuovi approdi della tecnologia e dell'economia, non è in effetti un dato oggettivo, ma riflette l'urgenza soggettiva dei destinatari, non più disposti a tollerare scostamenti dagli *standard* che mani a mano si affermano”.

³¹ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., p. 8.

³² F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 39.

comprendere se si tratta di atti normativi o altri atti (soprattutto atti amministrativi generali), operazione che si si rivela spesso assai difficoltosa³³: “da qui, l'inidoneità del criterio formale della auto-denominazione ai fini della determinazione della appartenenza di un atto alla categoria fonte del diritto”³⁴.

Tramite d.m. possono infatti essere adottati atti normativi, atti amministrativi generali a contenuto non normativo, atti di controllo ecc³⁵. Un'enorme varietà di provvedimenti le cui disposizioni devono essere esaminate di volta in volta per comprenderne il reale portato normativo.

Anche i d.p.c.m. possono veicolare provvedimenti di diverso rango: atti d'indirizzo politico e amministrativo, atti di coordinamento dell'attività dei Ministri, atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel supporto all'attività di gestione delle materie economico-finanziarie. Come per i d.m. è, anche in questo caso, difficile distinguere la natura amministrativa o normativa del provvedimento, dovendosi caso per caso analizzare le finalità che questo persegue. Anche quando presentano disposizioni dal contenuto normativo i d.p.c.m.

³³ F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 29. Sul punto cfr. anche N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, cit., p. 106: “Non è sempre facile distinguere in modo chiaro e univoco né, ad un primo livello, se una norma di legge che prevede un decreto governativo o ministeriale sia configurata in modo tale da richiedere l'adozione di un atto normativo, né, in un momento successivo, se tale atto, pur non avendone la forma, abbia poi effettivamente un contenuto normativo (...) Peraltro, tale difficoltà non può valere sempre come alibi idoneo a giustificare il mancato rispetto dei caratteri formali richiesti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988”. Similmente anche V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2011, p. 7: “L'adozione di un criterio di natura sostanziale, qualunque esso sia, precede logicamente la qualificazione formale degli atti: prima bisogna vedere se l'enunciato ha o non ha carattere normativo, e solo dopo è possibile imporgli la forma e il trattamento giuridico per esso previsto nel nostro ordinamento”.

³⁴ V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, cit., p. 7. La dottrina ha cercato di individuare quali elementi consentono di verificare la normatività di un atto. Sul punto cfr. la sintesi degli orientamenti prevalenti e le relative criticità di M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, cit., p. 8-9: “i) anche quando non è espressamente richiamato, l'art. 17 della l. n. 400 del 1988 (segnatamente, per quanto qui interessa, nei commi secondo e terzo) si applica, e deve essere osservato, in tutti i casi in cui la legge attribuisce a un atto dell'esecutivo (governativo o ministeriale) una funzione sostanzialmente normativa, vale a dire prevede che tale atto assuma un contenuto normativo; ii) in questa prospettiva, può considerarsi normativo, e dunque regolamentare, l'atto ministeriale chiamato dalla legge a disporre in via generale e astratta, con disposizioni suscettibili di essere applicate ripetutamente, in un numero indefinibile di casi (sino al momento, incerto *an* e *quando*, dell'abrogazione), con riguardo a un novero di situazioni e di soggetti concreti indeterminato e indeterminabile; iii) mentre generalità e astrattezza sono caratteri normali degli atti normativi, e quindi indici in positivo della natura regolamentare di un atto amministrativo proveniente da organi esecutivi, esistono anche indici idonei a escludere quella stessa natura, come ad esempio il carattere tecnico del contenuto di un atto (da alcuni declinato come difetto di innovatività, allorché si tratti solo di specificare, sia pure in via generale e astratta, il contenuto di norme già esistenti, sulla base di accertamenti di fatto o valutazioni tecniche)”.

³⁵ *Amplius* sul punto F. POLITI, *Decreto Ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamenti, vol. X, Milano, 2001, p. 341 e ss.

sono, di norma, preferiti ai regolamenti governativi per ragioni di economia procedurale, non essendo richiesto per la loro approvazione il parere del Consiglio di Stato. La dottrina tende in questo caso a catalogare tale ibrido regolamentare come una fonte intermedia tra i regolamenti ministeriali e governativi³⁶. La giurisprudenza costituzionale si è, invece, di solito astenuta dal tipizzare le fonti di secondo grado – a suo parere “atti statali dalla indefinibile natura giuridica” – considerandole tendenzialmente ammissibili³⁷.

Da ultimo, sfuggono a qualsiasi categorizzazione gli atti non tipizzati e svincolati da limiti procedurali: i decreti aventi natura non regolamentare. Questi costituiscono ad oggi lo strumento più utilizzato per dare attuazione alle fonti di primo grado da parte del Governo. Dalla prassi emerge, infatti, il ricorso privilegiato da parte di tutti gli organi governativi o a decreti non aventi forma di regolamento, o a decreti a contenuto normativo espressamente definiti “non regolamentari” dalla legge che li prevede³⁸. Si tratta di strumenti che consentono al Governo di legiferare al di fuori del perimetro del più volte menzionato art. 17 della l. n. 400/1988. L’unico scrutinio che tali atti non eludono è, infatti, quello della Corte dei Conti che investe tutti gli “atti a rilevanza esterna” indipendentemente dal loro *nomen juris*.

Anche nell’alveo degli atti secondari si assiste, quindi, ad una destrutturazione e disarticolazione della gerarchia delle fonti³⁹, fenomeno che, oltre a travolgere del tutto l’idea di certezza frutto della teoria positivista del diritto, in

³⁶ F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 38.

³⁷ Sentenza Corte cost. n. 116 del 2006, in *Giurcost.org*. Sul punto *amplius* G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit., p. 96.

³⁸ A dispetto della denominazione attribuita ai regolamenti è quindi indispensabile anche in questo caso verificare di volta in volta il loro portato normativo. Sul punto cfr. in particolare M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, cit., p. 10-11: «Anzitutto, occorre chiedersi quale compito la legge assegna all’atto ministeriale (...) se è previsto che quell’atto assuma un contenuto sostanzialmente normativo. Se così non è, la qualificazione “non regolamentare” è solo la mera esplicitazione di quanto sarebbe comunque già evincibile (...) Se, invece, la legge nega il carattere regolamentare di un decreto ministeriale al quale, contemporaneamente, assegna un contenuto sostanzialmente normativo, occorre misurarsi con una contraddizione che, giustamente, suscita vivaci perplessità, al punto da far dubitare della stessa validità di decreti del genere (e delle norme legislative che li prevedono), se non proprio della loro stessa esistenza (riconoscibilità) come fonte del diritto».

³⁹ F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, fasc. n. 3/1989, pp. 425-426: «Non può dirsi esistente oggi un sistema delle fonti configurabile *a priori*, in astratto, ma che esistono piuttosto tanti sistemi diversi, in relazione alle singole materie (...). Lo stesso uso dell’espressione “sistema delle fonti” diviene così problematico, anche perché nuovi atti normativi (...) vengono emergendo accanto a quelli già conosciuti e considerati dal costituente». Sulla crisi della gerarchia delle fonti *amplius* F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, I, 1997, pp. 461 e ss. Più di recente sul punto anche G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit., p. 80: «I processi di produzione normativa sono connotati da una perdurante frammentarietà finendo per causare una vera e propria disarticolazione del sistema delle fonti, sino a porre in discussione la stessa nozione di “sistema”, inteso quale insieme di fatti e atti giuridici idonei a determinare le norme dell’ordinamento, essendo le regole di

riferimento agli atti di secondo livello, ha assunto nel tempo proporzioni tali da spingere la dottrina a definire il fenomeno “truffa delle etichette”⁴⁰. L'espressione denuncia l'assenza di corrispondenza tra *nomen iuris* di un provvedimento e suo contenuto: come già anticipato, infatti, anche gli atti con contenuto normativo rifuggono dal qualificarsi “regolamenti” al solo scopo di eludere le stesse procedure di pubblicità per questi previste. È una vicenda, quindi, che investe non solo la crisi della legge in quanto atto non più centrale all'interno del sistema delle fonti⁴¹, “ma ha confini ancora più estesi, coinvolgendo gli stessi limiti della normatività, la capacità discrezionale del disporre rispetto al provvedere”⁴².

A nulla però sono valsi i moniti espressi da più fronti⁴³: decreti dirigenziali, circolari, direttive, linee guida sono strumenti che hanno visto incrementato il loro utilizzo poiché considerati strumenti più flessibili e duttili che permettono all'esecutivo di intervenire con tempestività soprattutto per la regolazione di materie tecnico scientifiche che, in virtù del loro continuo mutamento, necessitano di strumenti di facile adozione.

Tale flessibilità comporta, però, anche un significativo tasso di informalità del processo decisionale ed è perciò produttiva non solo di “rapidità della decisione pubblica, ma anche di maggiore opacità e limitazione del confronto politico [presentando] un preciso costo in termini di tasso di democraticità del sistema”⁴⁴. L'esito è un contrasto insolubile tra efficienza e democrazia poiché

produzione e trasformazione del diritto spesso ormai riferibili a fonti esterne a quelle dell'ordinamento giuridico di riferimento».

⁴⁰ F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un “non” regolamento statale nelle competenze concorrenti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, p. 356.

⁴¹ F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit., p. 418: “Un processo di dislocamento della funzione legislativa dai Parlamenti ai Governi, processo che negli ultimi tempi e, specie, in Italia, ha assunto aspetti e dimensioni preoccupanti, anche perché non disciplinato”. Sul punto cfr. anche M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, 2010, p. 92: “La decisione politica rischia di spostarsi dalle sedi rappresentative a organismi privi di qualsiasi investitura popolare (...) una questione, in senso lato di democrazia”.

⁴² A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, cit., p. 5106.

⁴³ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sent. 4 maggio 2012, n. 9: “Deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti atipici, di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga (come in questo caso) in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall'art. 17 legge n. 400 del 1988”. Sul punto cfr. anche N. LUPO, *Il Consiglio di Stato individua un criterio per distinguere tra atti normativi e atti non normativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. n. 12/2012, p. 1209 e ss.

⁴⁴ P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 6/2014, p. 9: “L'enlargement delle fonti secondarie ai danni di quelle primarie riduce correlativamente gli spazi di intervento diretto del popolo-legislatore attraverso il referendum abrogativo, oltre che della Consulta in sede di sindacato di legittimità costituzionale”.

“anche l’efficienza, intesa come capacità di rispondere in tempi brevi alla domanda normativa della società, assume a sua volta una valenza democratica”⁴⁵.

1.2. L’attuazione dei decreti legge

Una parentesi a parte merita invece l’utilizzo degli strumenti normativi attuativi, fin qui sinteticamente descritti, in relazione ai decreti legge. Soprattutto a partire dalla crisi finanziaria del 2011, infatti, il ricorso alle fonti secondarie si è fatto sempre più frequente anche all’interno degli atti aventi forza di legge. Il fenomeno si è sviluppato di pari passo al rafforzamento del ruolo del Ministero dell’Economia e delle Finanze e della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri nella gestione e razionalizzazione delle spese. In parallelo, la perdurante condizione di “crisi economica” ha disincentivato l’uso delle fonti ordinarie – considerate non abbastanza tempestive – a vantaggio dei decreti legge, strumenti privilegiati per l’adozione di manovre economiche correttive più conformi ai vincoli europei di bilancio.

Il rapporto tra atti secondari e requisiti di necessità e urgenza presenta, però, significative criticità, soprattutto nel caso di decreti legge non convertiti. Si concretizza, infatti, una profonda contraddizione giuridica in seno ad un decreto legge il cui contenuto dispositivo sia rimesso ad atti secondari privi di un termine perentorio di adozione.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale argomentando che, poiché la legittimazione giuridica dei decreti legge risiede nel carattere di straordinaria necessità ed urgenza, gli atti adottati ai sensi dell’art. 77 Cost. entrerebbero in contraddizione con le loro stesse premesse se contenessero disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo⁴⁶. Nella sentenza n. 220 del 19 luglio 2013 la Corte ha, infatti, valorizzato quanto disposto dall’art. 15, c. 3 della l. n. 400/1988 in base al quale “i decreti devono contenere misure di immediata applicazione”. Successivamente, con la sentenza n. 170/2017, tornando sul punto la Consulta ha chiarito che la disposizione in esame (art. 15, c.3 l. 400/88) costituisce esplicitazione del comma 2 dell’art. 77 Cost. e che, quindi, i processi attuativi protratti nel tempo, “tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, (...) mal si conciliano con l’immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale”⁴⁷.

⁴⁵ P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, p. 10.

⁴⁶ Corte costituzionale, sent. n. 220/2013, in *Giurcost.org*.

⁴⁷ A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l’abrogazione delle leggi che prevedono l’adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2016, pp. 10-11. E ancora a p. 12: “La strada segnata dalla Corte costituzionale può essere valorizzata nel senso proprio di intendere la regola posta dall’art. 15, c. 3°, della legge n. 400/1988, come vincolante, poiché specificazione di quanto già implicitamente affermato dall’art. 77 Cost. La disposizione, così, si porrebbe come una legge ordinaria rinforzata in senso materiale, ciò

Più di recente la Corte ha, però, parzialmente puntualizzato il suo orientamento sviluppando un approccio più flessibile al tema: le sentenze 16 e 170 del 2017 consentono, a determinate condizioni, il ricorso alle fonti attuative anche all'interno dei decreti legge. Il vincolo di straordinaria necessità ed urgenza deve considerarsi rispettato anche quando l'atto non preveda esclusivamente disposizioni auto-applicative, purché la delega agli atti secondari disponga di intervenire con urgenza⁴⁸.

La Corte ha, inoltre, circoscritto il suo ambito di azione riservandosi di intervenire con il sindacato di legittimità solo nel caso di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.⁴⁹

I Governi degli scorsi anni hanno, così, fatto ricorso alla normazione secondaria all'interno della decretazione di urgenza in più occasioni e senza attenersi a particolari formalismi: per disporre delegificazioni e per dare esecuzione o attuazione, sia secondo lo schema ordinario, sia secondo quello non tipizzato dei decreti aventi natura non regolamentare⁵⁰.

Come emergerà di seguito, il Governo Conte I non si è discostato da tale prassi avendo affidato nel 50% dei casi il contenuto normativo dei decreti legge adottati a provvedimenti attuativi di secondo livello⁵¹.

2. I dati dell'attuazione nel Governo Conte I

A testimonianza di quanto finora esposto un primo eclatante dato ricavabile dal report conclusivo dell'Ufficio Programma di Governo sul Governo Conte I, è quello riferito al numero di provvedimenti che ancora devono essere adottati in attuazione di leggi della XVII legislatura⁵². Si tratta di ben 410 atti secondari: 12 del Governo Letta, 135 del Governo Renzi e 263 del Governo Gentiloni⁵³.

che condurrebbe a riaffermare con ancora maggiore convinzione la tesi della necessaria efficacia istantanea dei decreti-legge e delle leggi di conversione”.

⁴⁸ Corte costituzionale, sent. n. 170/2017, in *Giurcost.org*: “La straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito”.

⁴⁹ Si tratta di un orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale: *ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007.

⁵⁰ *Amplius* sul punto A. IANNUZZI, *Crisi economico finanziaria e decreti-legge “manifesto”*, in *Diritto e società*, fasc. n. 1/2015.

⁵¹ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 14.

⁵² Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 60.

⁵³ Nel report dell'UPG del 31 maggio è specificato che il numero complessivo di provvedimenti da adottare è stato calcolato al netto degli atti abrogati o assorbiti da una successiva normativa prima-

A questi devono essere aggiunti gli atti già previsti dalle fonti primarie durante il Governo Conte I in questa legislatura (XVIII) che ancora devono essere adottati (286), per un totale di 696 provvedimenti da adottare.

Dai dati si evince, quindi, che ad aggravare il carico attuativo contribuisce anche quello che è stato definito «l'«effetto trascinamento», che si verifica per via del fatto che i governi precedenti lasciano in carico, trascinano appunto, un considerevole numero di norme da attuare, solo in parte inevitabile, ai governi successivi»⁵⁴.

A conferma di quanto appena esposto, basti pensare che – come si evince dal precedente report dell'UPG⁵⁵ – neanche la Legge di Bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017) ha trovato compiuta attuazione: i dati aggiornati al 31 maggio 2019 riportano che il 43,9% dei 141 provvedimenti attuativi previsti non ha ancora visto la luce. Si tratta di ben 62 atti che i Ministeri competenti devono ancora predisporre⁵⁶.

Numeri in linea con quelli della Legge di Bilancio per il 2019 (l. n. 145/2018) attuata solo al 34%: risultano, ad oggi, in vigore solo 38 provvedimenti. Ne residuano, quindi, 73, dei quali: 33 con termine scaduto e 40 privi di termine. Un campione esemplificativo che conferma come gli atti di rango primario raramente impongano termini di adozione per i loro provvedimenti attuativi e come, di contro, tali termini abbiano sempre natura meramente ordinatoria.

Con esclusivo riferimento all'attività legislativa del Governo Conte I, i 367 provvedimenti attuativi da adottare proiettano da 37 provvedimenti legislativi⁵⁷. I numeri testimoniano, quindi, come la sostanza dispositiva degli atti di primo grado sia di fatto riservata a una fase successiva e eventuale. Dei 367 provvedimenti attuativi attesi, ne risultano adottati 81: il 22% dell'attività normativa secondaria prevista durante il Governo Conte I. Rimangono, infatti, ancora 286 atti secondari da adottare, di cui solo 40 non scaduti. Il 31% dei prov-

ria che ne ha reso superflua l'adozione. Sul punto cfr. Ufficio per il Programma di Governo, *Monitoraggio*, 31 maggio 2019, p. 56. Il documento è consultabile al seguente link: http://www.programmagoverno.gov.it/media/3961/report_conto_2019_05_31.pdf

⁵⁴ A. IANNUZZI, *Crisi economico finanziaria e decreti-legge "manifesto"*, cit., p. 118. Anche il Governo Conte II ha adottato atti secondari riferiti a Governi della XVII legislatura. Sul punto cfr. Ufficio per il Programma di Governo, *Provvedimenti adottati e comunicati sul programma Monitor dal 31/07/2019*, 16 ottobre 2019. Il documento è consultabile al seguente link: <http://www.programmagoverno.gov.it/media/4084/promemoriaadottati.pdf>

⁵⁵ Ufficio per il Programma di Governo, *Monitoraggio*, 31 maggio 2019. Il documento è consultabile al seguente link: http://www.programmagoverno.gov.it/media/3961/report_conto_2019_05_31.pdf

⁵⁶ Nel report non è specificato, però, per quanti dei provvedimenti da adottare fosse effettivamente previsto un termine.

⁵⁷ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 13.

vedimenti mancanti presenta, invece, un termine già scaduto (114 provvedimenti). Per il 35% degli atti da adottare (132) non è invece previsto alcun termine⁵⁸.

Ancor più significativa risulta l'analisi del tasso di attuazione dei provvedimenti politici "manifesto" del precedente Governo. Ci si riferisce, in particolare, al decreto "interventi urgenti per Genova" (D.l. 109/2018), al decreto "sicurezza e immigrazione" (D.l. 113/2018), al decreto con il quale è stato introdotto il "reddito di cittadinanza" (D.l. n. 4/2019 convertito dalla L. n. 26/2019) al decreto "sblocca cantieri" (D.l. 32/2019) e al "decreto crescita" (D.l. 34/2019). In totale tali provvedimenti legislativi prevedono 136 atti secondari, circostanza significativa sia per la natura politica dei decreti in questione – che in mancanza dei corrispettivi attuativi si riducono a meri proclami – sia per la natura emergenziale degli stessi, in parte sconfessata dalla presenza di così tante disposizioni non auto-applicative e per di più non attuate (in 54 casi anche prive di termini)⁵⁹.

Più nel dettaglio il decreto "interventi urgenti per Genova" prevede 26 decreti, di cui risultano adottati solo 14 (dei rimanenti, 6 sono scaduti e 6 non prevedevano un termine di attuazione). Il decreto "reddito di cittadinanza" prevede 17 provvedimenti attuativi, dei quali risultano adottati 2. Il D.l. "sicurezza e immigrazione" rimanda, invece, a 17 provvedimenti attuativi di cui risultano adottati solo 3. Della disciplina operativa del decreto manca ancora l'82% (14 provvedimenti). Sorte simile, infine, sia per il D.l. "sblocca cantieri" di cui è stato adottato solo 1 dei 21 provvedimenti previsti, che per il decreto "crescita" attuato solo al 5% (3 atti in vigore su 55 previsti)⁶⁰.

L'attività normativa secondaria è, inoltre, raramente collegiale tanto che i Decreti Ministeriali – di iniziativa personale dei titolari dei singoli dicasteri – proliferano a discapito di una più coordinata azione di governo. Per integrare le fonti di primo grado, infatti, il tipo di provvedimento di gran lunga più utilizzato risulta essere il Decreto ministeriale, utilizzato nel 73% dei casi. Nel 18% dei casi si è, invece, fatto ricorso a Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre i restanti atti secondari in vigore si dividono tra un 6% di provvedimenti direttoriali, un 2% di Decreti del Presidente della Repubblica, e solo un 1% di decreti interministeriali e di altre tipologie non specificate⁶¹.

⁵⁸ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 22.

⁵⁹ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 48.

⁶⁰ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 48.

⁶¹ Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 20.

Dai dati è possibile dedurre, inoltre, quali Ministeri siano stati maggiormente investiti dall'attività attuativa durante il Governo Conte I⁶²: Economia e Finanze con 56 provvedimenti attuativi da adottare; Infrastrutture e Trasporti con 55 e Sviluppo Economico con 47.

Il fenomeno non accenna, quindi, ad arrestarsi: degli 80 provvedimenti legislativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale fino al 4 settembre 2019, solo la metà è auto-applicativo (53,75%), mentre il 46,25% rinvia a atti secondari. Non solo, in tre mesi⁶³ le fonti secondarie da adottare sono passate da 290, a 367 con un incremento intorno al 20%.

3. Le ripercussioni negative dell'inattuazione e i possibili rimedi alla patologia

I dati appena esposti, anche se riferiti ad un periodo di tempo molto limitato, già sono sufficienti per denunciare un quadro normativo precario e instabile, caratterizzato da una nociva stratificazione di atti primari e secondari fortemente lesiva del principio della certezza del diritto⁶⁴.

La gravità del fenomeno si accentua in considerazione del ruolo di preminenza del Governo nella produzione normativa fin qui messo in evidenza e della scarsa giustiziabilità delle fonti di secondo livello che, com'è noto, non possono essere oggetto dello scrutinio di legittimità della Corte costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale ha però ampliato i casi di sindacabilità, anche indiretta, degli atti secondari. Nel riconoscere la tendenziale ammissibilità di fonti secondarie "atipiche"⁶⁵ la Consulta ha, però, ammesso la possibilità di censurare l'azione normativa del Governo quando questa sia basata su una legge che, non specificando abbastanza il potere di azione dell'esecutivo, sia in contrasto con il principio di legalità⁶⁶.

⁶² Ufficio per il Programma di Governo, *Report conclusivo Governo Conte I (1 giugno 2018 - 4 settembre 2019)*, p. 17.

⁶³ Dal 31/5/2019 al 04/09/2019.

⁶⁴ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 259.

⁶⁵ Sentenza Corte cost. n. 116 del 2006 in *Giurcost.org*.

⁶⁶ Sul punto si veda C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Diritto Pubblico*, fasc. n. 1-2/2010, p. 366-367: «Il d.m. sostanzialmente normativo adottato senza base legislativa non è una fonte atipica, in quanto non può essere fonte per difetto del potere normativo (...) il conferimento legislativo del potere è il fondamento di un potere che non esiste se non dato di volta in volta dalla legge: dunque, la mancanza di base legislativa darebbe luogo a quel "difetto assoluto di attribuzione che, secondo l'art. 21-septies, legge n. 241 del 1990, produce nullità dell'atto». Sul punto cfr. anche A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, cit., p. 5107: «Altresì essenziale, ai fini dell'individuazione dei confini della normatività, è il contenuto della norma attributiva della competenza: sono, infatti, normativi solo gli atti posti in essere in base ad una attribuzione di competenza dai soggetti governanti nell'esercizio della loro generale potestà di governo, nonostante la validità anziché fondarsi sul criterio di gerarchia, si ponga quale conformità ad una norma sulla produzione giuridica, priva di radicamento costituzionale, posta sullo stesso piano della norma prodotto, connotata da un rapporto di mera condizionalità logica, rispetto ad essa, piuttosto che di diritto positivo».

Più in generale il sindacato viene ammesso anche quando si dubiti della legittimità di un atto secondario attuativo conforme alla legge. Potrebbero in questo caso essere sollevati dubbi di legittimità costituzionale della legge ad esso presupposta: “se si accoglie la tesi per la quale con l’art. 117, sesto comma, Cost. sono state tipizzate le fonti secondarie, le norme che rinviano a tali fonti potrebbero essere ritenute costituzionalmente illegittime o per irragionevolezza ed eccesso di potere; o per violazione del principio di tipicità delle fonti secondarie; o, infine, per lesione del ruolo di consulenza giuridico amministrativa del Consiglio di Stato ex art. 100 Cost”⁶⁷. Una parte della dottrina ha, infatti, interpretato l’art. 117, comma 6 Cost. non solo come fondamento costituzionale del potere regolamentare, ma anche di delimitazione e tipizzazione dello stesso⁶⁸.

Nel caso, invece, s’intenda censurare atti secondari non conformi ad una legge legittima costituzionalmente, la valutazione dovrà riservarsi ai giudici ordinari e amministrativi, nei limiti delle loro giurisdizioni.

La giurisprudenza amministrativa e ordinaria ha, inoltre, sempre fatto particolarmente attenzione al contenuto sostanziale di tali atti orientando le sue pronunce di conseguenza: ha così negato la natura regolamentare degli atti privi dei requisiti formali e annullato la validità di atti regolamentari a contenuto normativo per mancata osservanza delle norme procedurali preordinate alla loro approvazione. L’impostazione seguita dalla Cassazione e dal Consiglio di Stato ha, in particolare, valorizzato il contenuto dell’atto giudicato e delle sue finalità: “ove queste non consistano nella mera cura provvedimentoale di interessi pubblici, ma nella regolazione generale, astratta e integrativa della

⁶⁷ G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit. p. 96. L’autore muove dalle seguenti premesse: “L’allontanamento dal procedimento previsto dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988, in alcuni casi scientemente perseguito dal Governo, ma, in altri, effetto dell’indeterminatezza degli atti legislativi attributivi del potere regolamentare, ha condotto a soluzioni di dubbia conformità a Costituzione. A questa conclusione può giungersi se si muove dal presupposto – accolto da larga parte della dottrina – secondo il quale dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (di riforma del Titolo V della Costituzione) sia derivata la tipizzazione delle fonti secondarie che si risolverebbero nel solo regolamento, secondo quanto disposto dall’art. 117 Cost., sesto comma, Cost.42. Invero, se gli atti normativi sub-legislativi non costituissero un numero chiuso, il disposto costituzionale appena richiamato – e dunque il riparto di materie che formano oggetto di potestà regolamentare statale e regionale – rimarrebbe “lettera morta”, essendo facilmente aggirabile per l’ap-punto da fonti secondarie non regolamentari”.

⁶⁸ Anche le fonti secondarie, accedendo a questa interpretazione, dovrebbero considerarsi un *numerus clausus*. Sul punto cfr. R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin, I*, Napoli, 2004; G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G. F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003.

fattispecie, l'atto è certamente normativo e merita di essere annullato per la sua mancanza di conformità alla legge che ne disciplina il procedimento"⁶⁹.

Da ultimo, l'atto secondario può essere oggetto dello scrutinio di costituzionalità qualora rientri nell'orbita della fonte primaria, in quanto da questa "legificato". La Corte costituzionale ha, cioè, talvolta, fatto ricorso al c.d. "rinvio materiale" considerando giudicabile un regolamento quando la fonte primaria rinvii totalmente ad esso il proprio contenuto normativo. L'atto secondario si considera, in questi casi, attratto nella sfera della fonte di rango primario⁷⁰ poiché essa è, in concreto, applicabile solo per il tramite delle sue disposizioni. Il sindacato di costituzionalità investe, quindi, le norme così come specificate dai provvedimenti attuativi: tra i due elementi sussiste un rapporto di integrazione tale da non far comprendere il vero significato dell'uno senza la specificazione dell'altro. Si realizza, perciò, un giudizio di legittimità costituzionale sul "continuum normativo" tra legge e regolamento⁷¹.

Nel caso in cui il vizio sia esclusivo del regolamento "è stabilmente ascrivito alla competenza dei giudici ordinari o amministrativi"⁷². È di tutta evidenza, quindi, che in questo ambito il ruolo dei giudici può rivelarsi fondamentale per accertare la sussistenza di eventuali patologie normative, censurarle e restituire coerenza e legittimità all'ordinamento⁷³. Compito ancor più indispensabile alla luce delle prassi negative che si sono diffuse negli anni scorsi e che investono, ormai, svariati fronti. Solo per fare alcuni esempi: in deroga al disposto in base al quale *delegatus delegare non potest* si sono moltiplicate le sub-deleghe, accentuando ancora di più il fenomeno di scostamento delle competenze dalla

⁶⁹ A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, cit., p. 5082.

⁷⁰ Sul punto cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 54 e amplius M. CARTABIA, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle norme regolamentari ... aventi (ormai) forza di legge*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 462 e ss.

⁷¹ Sul punto cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 1104/1988, 364/1990, 257/1991, 456/1994. Diversamente, invece, si è espressa la Corte costituzionale rispetto al giudizio esclusivo degli atti aventi natura regolamentare. Sul punto cfr. la ricostruzione di A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni: questioni teoriche e aspetti problematici*, cit., p. 40: «A sgombrare il campo da ogni possibile equivoco, la Corte costituzionale, nella sentenza 18 ottobre 200, n. 427, ha ribadito che "per costante giurisprudenza", il sindacato sulle norme aventi natura regolamentare "eccede i limiti della sua giurisdizione, secondo la definizione che di questa è data dall'art. 134 della Costituzione il quale la limita al caso dell'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge"».

⁷² A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni: questioni teoriche e aspetti problematici*, cit., p. 41.

⁷³ M. MANETTI, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, cit., p. 75: "Porre i tribunali a presidio di una legalità che il legislatore ha abbandonato a se stessa non è una soluzione, ma un rimedio, limitato e temporaneo: esso presenta notoriamente il rischio (...) di ulteriore politicizzazione di una magistratura chiamata a svolgere compiti di supplenza del legislatore".

fonte primaria alla fonte secondaria e governativa. O ancora: il mancato coinvolgimento delle autonomie nella redazione dei provvedimenti attuativi ha violato sistematicamente il riparto delle competenze tra Stato e Regioni⁷⁴.

Oltre ai rimedi successivi all'adozione dell'atto è, quindi, quanto mai necessario individuare degli strumenti di prevenzione di tali patologie normative in una fase preventiva così da limitare l'instabilità normativa – derivante anche dalla censura di atti illegittimi – e i conseguenti costi che essa comporta per la competitività italiana.

Non è un caso, infatti, che stimoli in tal senso provengano anche dai rapporti dell'O.S.C.E. che, a cadenze regolari, ci invitano a strutturare una riforma organica in grado di porre rimedio alle patologie sopra esposte. In dottrina non mancano, in realtà, le proposte di riforma; *in primis* della l. 400/1988, soprattutto in una funzione riorganizzativa degli strumenti regolamentari da essa contemplati così da scongiurarne la sistematica elusione: «la semplificazione della procedura (...) potrebbe avere l'effetto di far venire meno la ragione stessa del fenomeno della “fuga” dal regolamento»⁷⁵.

Ma ulteriori proposte di revisione sono rivolte anche allo strumento di valutazione dell'impatto della regolamentazione e più in generale agli strumenti istruttori e di coordinamento dell'attività legislativa sia primaria, che secondaria. Al momento infatti essi costituiscono meri adempimenti formali non in grado d'incidere sull'efficienza dell'attività normativa o di contrastare le patologie da cui essa è afflitta⁷⁶.

Per contrastare il fenomeno dell'inattuazione si potrebbe, inoltre, introdurre – al pari di quanto previsto dalla l. n. 241/1990 – un responsabile del procedimento incaricato di dare attuazione alle fonti di rango primario o un sistema di valutazione organico delle *performance* dei dirigenti in relazione alla loro attività di supporto all'attuazione normativa⁷⁷.

⁷⁴ F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge: tendenze e prospettive di attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, cit., p. 63. Sulla necessaria e inderogabile applicabilità a tutti gli atti ministeriali a contenuto normativo (a prescindere dalla denominazione loro attribuita dal legislatore) dei principi costituzionali cfr. M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, cit., p. 12: “Ciò vale, ovviamente, per il principio di legalità e per le riserve di legge, che esplicano la loro duplice funzione garantistica (...) nei confronti di tutti i poteri autoritativi dell'amministrazione, ma vale anche per la ripartizione delle attribuzioni regolamentari tra Stato, Regioni ed enti locali”.

⁷⁵ G. RIVISECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit. p. 98. Sulla definizione del fenomeno di “fuga dal regolamento” cfr. U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro. I. Stato e amministrazione*, Milano, 1991, pp. 277 e ss.

⁷⁶ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 305: “In questi anni abbiamo sperimentato la incompatibilità di fondo tra i tempi delle decisioni parlamentari e le scansioni temporali necessarie per l'istruttoria e per sottoporre i progetti e disegni di legge agli strumenti esistenti per l'analisi *ex ante* della regolazione. Questi congegni hanno effettivamente funzionato poco, e in maniera superficiale, ma soprattutto sono rimasti quasi del tutto indifferenti alla prevedibilità temporale dei processi legislativi”.

⁷⁷ A. IANNUZZI, *Crisi economico finanziaria e decreti-legge “manifesto”*, cit., p. 132.

In alternativa si potrebbe agire sul piano politico configurando strumenti parlamentari di controllo e verifica dell'operato dei singoli Ministri – e, così, anche delle amministrazioni che sovrintendono – sullo stato dei procedimenti di attuazione degli atti legislativi⁷⁸. Più in particolare potrebbero introdursi termini certi di avvio e conclusione dei procedimenti di attuazione degli atti normativi secondari sul rispetto dei quali, a cadenze regolari, i Ministri responsabili relazionino al Parlamento.

Nel caso di concerto tra più Ministeri, per efficientare temporalmente la procedura, potrebbero poi acquisirsi le intese necessarie in sede di Conferenza di servizi.

Per quanto infatti non sia possibile sovrapporre la natura dell'istruttoria ministeriale e di quella parlamentare⁷⁹, sarebbe comunque utile intraprendere un percorso di riforma che formalizzi da un lato la scansione logico temporale dei passaggi propedeutici all'adozione delle fonti attuative, dall'altro ad incidere, responsabilizzandolo politicamente, sull'operato dei Ministri così da accentuarne l'attività di impulso e controllo sulle proprie amministrazioni.

In aggiunta potrebbero recuperarsi le *best practices* già adottate: nel corso della XVII legislatura, durante il Consiglio dei Ministri, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento con delega all'attuazione del programma di governo riferiva sui progressi nel tasso di adozione dei provvedimenti attuativi di ogni singolo dicastero. Tale pratica, se introdotta stabilmente, potrebbe costituire un incentivo all'incremento dei risultati individuali per le conseguenze “di tipo reputazionale che un simile accorgimento [potrebbe] innescare tra i componenti del Governo”⁸⁰ con evidenti benefici per la collettività.

Riguardo a quanto già sperimentato, infine, non può non menzionarsi il c.d. “taglia-inattuazione” della Legge Madia (l. 7 agosto 2015 n. 124). La legge in esame, per cercare di riordinare la caotica produzione normativa governativa di stampo emergenziale coeva al periodo, delegò il Governo – con l'art 21 – ad adottare decreti legislativi di abrogazione di disposizioni legislative non attuate.

⁷⁸ Comitato per la legislazione, Audizione di M. Cecchetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente, cit.

⁷⁹ G. RIVOSACCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit., p. 82: “È ben vero che istruttoria governativa e istruttoria parlamentare sono strettamente connesse rispetto all'obiettivo di migliorare la qualità dei testi legislativi, (...) Tuttavia, dovrebbero essere tenute distinte, perché rispondenti alle diverse funzioni costituzionalmente attribuite ai due organi: l'istruttoria governativa ha finalità sostanzialmente *strategiche*, e cioè rivolte a garantire la documentazione tecnica per la realizzazione dell'indirizzo governativo; l'istruttoria parlamentare ha invece finalità prevalentemente di *controllo* e, diversamente da quella governativa, è espressamente soggetta al principio costituzionale di pubblicità nella misura in cui viene inclusa nella sede referente del procedimento legislativo (artt. 64, secondo comma, e 72, terzo comma, ultimo periodo, Cost.)”.

⁸⁰ G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di governo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2015, p. 3.

La delega fu, però, da molti considerata troppo estesa e indefinita anche riguardo a principi e criteri direttivi e attributiva, per il Governo, di un potere “molto ampio e affatto neutrale di selezione di ciò che non si reputa più indispensabile e di modificazione di quello che non si è ancora attuato e che si vuole rendere attuale, dunque con un apporto di un *quid novi*”⁸¹.

Più ardua appare invece la strada, ipotizzata solo in riferimento alle tematiche che si caratterizzano per un alto tasso di tecnicità⁸², dell'esternalizzazione di alcune attività di elaborazioni dati e di studio propedeutiche alla normazione a istituti di ricerca. Per quanto, infatti, questi possano vantare specifiche *expertise*, in qualità di istituti privati si espongono al rischio di non assicurare l'imparzialità di valutazione indispensabile per la produzione normativa.

Nell'ambito dell'attuazione della legge, allo stato, mancano, perciò, sia strumenti organizzativi che propulsivi. Sul primo fronte resta, infatti, in capo all'interprete il compito di reperire la disciplina applicativa e “di risolvere le antinomie tra enunciati prodotti da fonti diverse e in tempi diversi (...) in assenza di codici o testi unici di settore”⁸³.

La mancanza di procedure propulsive in grado di garantire collegialità e tempi certi al procedimento attuativo rende, invece, indispensabile un percorso di riforma che possa “contemperare la tradizione e gli strumenti costituzionali fino ad ora sperimentati”⁸⁴ con le modifiche necessarie ad evitare le distorsioni patologiche nei meccanismi di produzione del diritto.

Una riforma degli assetti legislativi sembra, però, al momento difficilmente ipotizzabile per l'assenza di volontà dei Governi di procedimentalizzare – e così migliorare, ma anche imbrigliare – la loro attività legislativa secondaria; in passato, infatti, “solo quando le prassi hanno superato livelli di guardia e sono scattate le sanzioni da parte degli organi di garanzia, il sistema politico ha saputo fare marcia indietro e ritornare nell'alveo costituzionale”⁸⁵.

⁸¹ A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., p. 4.

⁸² G. RIVOCCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, cit. p. 86: “Sembrirebbe ragionevole procedere all'esternalizzazione di alcuni servizi funzionali al miglioramento dell'istruttoria nella misura in cui tale processo si realizza mediante istituti di ricerca che vantano specifiche *expertise*, a condizione, però, di assicurare l'indipendenza nello svolgimento delle attività commissionate”.

⁸³ M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti “taglia leggi” (criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente irresolubile)*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 8/2010, p. 104. Sul punto cfr. anche A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, cit., p. 5108: “Il sistema deve essere continuamente riformulato dall'interprete, il quale, sempre meno vincolato dai principi di legalità formale e sostanziale che hanno, fino ad un recente passato, profondamente intessuto il sistema delle relazioni tra i poteri, attinge sempre più frequentemente, e per necessità, alla discrezionalità del proprio apprezzamento interpretativo”.

⁸⁴ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 5.

⁸⁵ E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 306.

In mancanza di interventi novativi come quelli sopra descritti, ad ordinamento invariato, sarebbe sufficiente limitare la delegazione a atti secondari della produzione normativa primaria. La prima e principale responsabilità della dimensione quantitativa del fenomeno dell'(in)attuazione secondaria risiede, infatti, nel legislatore, estensore di norme primarie troppo spesso non auto-applicative.