

## La perdita di centralità della legge, quale conseguenza del tramonto dei caratteri della generalità e dell'astrattezza

*Michele Gerardo\**

*SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il caso della (non) legge regionale di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio scaturenti da sentenze esecutive - 3. Provvedimentalizzazione della legge - 4. La "selva oscura" della delegificazione senza qualità - 5. Legge non autoapplicativa a causa del rinvio a provvedimenti completivi del precetto giuridico - 6. L'invasione della sfera legislativa da parte degli atti extra ordinem - 7. Conclusioni.*

### *1. Introduzione.*

Quando si parla di perdita di centralità della legge abitualmente ci si riferisce alle vicende che hanno interessato il ruolo della legge nel transito dall'Ottocento all'epoca contemporanea.

Dopo la rivoluzione francese ed il trionfo della borghesia, con una società sostanzialmente monoclasse, la legge ha costituito la fonte più importante del diritto.

In Italia lo Statuto Albertino era una costituzione flessibile, sicché la legge era al vertice del sistema. Da ciò il ruolo costituzionale del codice civile, la più importante delle leggi. Marginale era, poi, il ruolo delle altre fonti del diritto.

In due secoli il quadro di riferimento è radicalmente cambiato, in senso qualitativo e quantitativo. Questi, in sintesi, i dati rilevanti.

Nel 1948 è entrata in vigore una costituzione rigida, sicché la legge ordinaria ha perso il primato nella gerarchia delle fonti.

L'evoluzione del ruolo della Comunità Europea, istituita nel 1957, ha condotto ad una situazione nella quale si è affermato il primato delle fonti di provenienza comunitaria, con la conseguenza che la legge è retrocessa al terzo posto nella gerarchia delle fonti.

Dal 1970 è pienamente operativo l'ordinamento regionale. Tale circostanza ha comportato il concorso delle regioni nella funzione legislativa, allo stesso livello della legge statale, come riconosciuto dall'art. 117, comma 1 della Costituzione.

A conclusione dell'indicato percorso, quindi, la legge ha perduto il suo ruolo centrale nella gerarchia delle fonti del diritto.

Il presente studio ha ad oggetto sempre l'esame della perdita di centralità della legge, ma da un diverso punto di vista.

Si vogliono, infatti, evidenziare le circostanze e le prassi - antiche e recenti - in virtù delle quali la più importante fonte primaria (1), ossia la legge,

---

(\*) Avvocato dello Stato.

(1) Fonti primarie sono: leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato (decreto legislativo, decreto

si allontana dagli ordinari canoni strutturali, costituiti dalla formulazione generale ed astratta della norma ivi contenuta, con il corollario del decadimento del ruolo di tale fonte del diritto.

La legge in senso formale è quella fonte del diritto che germina all'esito del procedimento delineato negli artt. 71-75 della Costituzione. Questo è il dato necessario. Il criterio per individuare ciò che è legge è, quindi, essenzialmente formale (2).

In aggiunta al dato formale/procedimentale, normalmente la legge - quale contenente, quale disposizione (cd. legge in senso formale) - presenta anche un requisito strutturale / contenutistico. Tale requisito strutturale è il contenuto della disposizione, costituito dalla norma giuridica, dal precetto, con i caratteri della generalità ed astrattezza (3). La generalità consiste nella attitudine della norma a regolare categorie di fatti o di comportamenti senza riferimento a situazioni o rapporti determinati. L'astrattezza implica che la norma dispone in via preventiva ed ipotetica e secondo uno schema logico in base al quale se si verifica l'evento A deve verificarsi l'evento B (4).

Si rileva in dottrina che è *“innegabile che la generalità rappresenta - quanto meno - un carattere <naturale> delle norme costituenti il diritto oggettivo. Questo, infatti, è ordinamento, e non è concepibile ordinamento che non abbia un certo grado di stabilità e permanenza nel tempo; né basta a formare un ordinamento una somma seriale di precetti individuali, esaurentesi ciascuno una tantum, che sarebbero - da soli - inidonei ad oggettivizzarsi, distaccandosi dai fatti od atti dai quali derivano”* (5).

legge, sentenza della Corte Costituzionale dichiarativa della illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, referendum abrogativo); statuti e leggi regionali; leggi delle Province di Trento e Bolzano; regolamenti parlamentari.

Per un quadro d'insieme sulla sterminata materia delle fonti del diritto si richiamano *ex multis*: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II volume, CEDAM, V edizione, 1984, pp. 1 e ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, III edizione, 1984, pp. 49 e ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, VIII edizione, 2007, pp. 277 e ss.; A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, il Mulino, II edizione, 2014, pp. 101 e ss.; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, 1960, pp. 25 e ss.; F. MODUGNO, voce *Fonti del Diritto* in *Digesto*, 2010; M. LUCISANO, voce *Fonti del Diritto* in *Il diritto. Enciclopedia Giuridica del Sole 24Ore*, 2007, vol. 6, p. 469.

Corollario della qualificazione di fonte del diritto è l'applicazione di una serie di principi, tra cui: a) *iura novit curia*; b) *ignorantia legis non excusat*; c) necessità della pubblicazione nei modi ufficiali previsti dall'ordinamento giuridico; d) applicazione dell'art. 12 delle preleggi, in materia di interpretazione; e) la violazione e falsa applicazione della norma giuridica è censurabile in sede di legittimità (artt. 360, co. 1, n. 3, c.p.c. e 606, co. 1, lett. b, c.p.p.).

(2) L'efficacia formale è la particolare forza derivante dagli atti e fatti dall'essere emanati da determinati organi secondo procedure prefissate: così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 73. In tal senso già V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, 1889, p. 120 secondo cui *“Ogni provvedimento che sia stato approvato dalle due Camere e sanzionato dal Re, è legge. Questo senso prescinde completamente dal contenuto delle legge medesima: tutto si riassume nella forma”*.

(3) *Ex plurimis*: A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 123.

(4) Su tali concetti T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 58.

(5) In tal senso V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 22.

Generalità ed astrattezza sono altresì caratteri funzionali al rispetto dei principi costituzionali di cui all'art. 1 Cost., secondo cui la sovranità appartiene al popolo (e quindi la legge deve valere per tutti e non per uno specifico destinatario) e all'art. 3 Cost., secondo cui tutti sono eguali di fronte alla legge (e quindi la legge deve disciplinare indistinti casi futuri e non puntuali casi concreti).

Nel tempo, con accelerazioni nel recente passato, stanno scolorandosi i caratteri della generalità ed astrattezza, con fughe dai connotati tipici. Sicché della legge resta solo un guscio vuoto (6).

Di seguito si illustreranno alcuni casi emblematici del descritto fenomeno.

## *2. Il caso della (non) legge regionale di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio scaturenti da sentenze esecutive.*

Il debito fuori bilancio di un ente pubblico consiste in una obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro che grava sull'ente, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa. Esso è considerato uno strumento sostitutivo del contratto, in quanto consente all'amministrazione che si sia avvalsa di una prestazione irregolarmente ordinata, vale a dire non supportata da un formale contratto o altro idoneo titolo, di riconoscere unilateralmente il relativo debito e sanare con procedura *extra ordinem* la relativa spesa. La *ratio* è quella di evitare una possibile azione di indebito arricchimento da parte del prestatore e perciò è ammissibile negli stessi limiti previsti dall'art. 2041 c.c., riconoscendo la minor somma tra la diminuzione patrimoniale del privato e l'arricchimento dell'*accipiens*, con la differenza che il riconoscimento dell'utilità spetta alla stessa amministrazione.

L'atto di riconoscimento è uno strumento amministrativo per il pagamento spontaneo di un debito latente, ammissibile con adeguata motivazione in presenza di determinati presupposti: comprovata necessità della impossibilità di valersi dei normali schemi negoziali; autonoma valutazione delle utilità dell'opera e della misura dell'indennizzo; indicazioni delle circostanze eccezionali e della convenienza ad adottarlo (7).

Il riconoscimento viene operato con un atto avente natura di provvedimento amministrativo, con l'eccezione dei riconoscimenti operati dalla Regione, per i quali il procedimento presenta delle peculiarità. Per il riconoscimento del debito fuori bilancio operato dalla Regione, infatti, si segue l'iter delineato dall'art. 73 del D.L.vo 23 giugno 2011, n. 118 che al comma 1 così recita:

(6) Sulle ragioni della perdita di centralità della legge ordinaria statale: M. RUOTOLO, voce *Legge (in generale)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, 8° volume, 2007, pp. 741-744.

(7) Per una introduzione generale: P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, V edizione, Maggioli, 2012, pp. 432-434; M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche*, II edizione, Giuffrè, 2013, pp. 240-251.

*“Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa”.*

Dunque, la regola generale è che il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio si fa con legge regionale, riconducibile tipologicamente alle cd. leggi-provvedimento, di seguito esaminate e non, come per ogni altro ente pubblico, con provvedimento amministrativo. La *ratio* della previsione è, all'evidenza, quella di un puntuale controllo da parte dell'organo politico (Consiglio regionale) rappresentativo della comunità regionale.

Il comma 4 dell'articolo citato, in deroga alla regola generale, prevede una singolare fattispecie di riconoscimento per i debiti fuori bilancio scaturenti da sentenze esecutive. Questo il testo della disposizione: *“Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta”.*

La descritta singolare fattispecie può essere spiegata con almeno due modelli ricostruttivi:

- formazione tacita di un atto del procedimento legislativo regionale, ossia dell'approvazione del Consiglio regionale.

L'inerzia per sessanta giorni equivale ad approvazione della legge da parte del Consiglio regionale. Il decorso del tempo costituisce un surrogato della approvazione, con il normale prosieguo dell'iter legislativo (promulgazione e pubblicazione);

- valutazione legale tipica.

L'inerzia per sessanta giorni equivale a mero riconoscimento del debito fuori bilancio scaturente da sentenza esecutiva, senza alcuna valenza legislativa. La fattispecie del riconoscimento è costituita, quindi, da due momenti rilevanti: iniziativa legislativa (contenuta in una delibera di Giunta regionale, avente natura di provvedimento amministrativo) e decorso del periodo rilevante.

Deve ritenersi che il secondo modello è quello più coerente con la previsione legislativa.

Ciò considerato, va rilevata la atipicità nel procedimento legislativo e l'incoerenza valoriale di fondo.

Da un lato, volendosi esaltare il momento del controllo da parte dell'organo politico rappresentativo della comunità regionale, si prevede che il riconoscimento del debito debba essere fatto con legge; dall'altro lato, decorso un

dato periodo di tempo, si prescinde dalla legge, svilendo in un certo senso il suo ruolo, dando sponda all'ostruzionismo della maggioranza.

Viene in rilievo, nel caso del riconoscimento di debiti fuori bilancio scaturenti da sentenze esecutive, un procedimento legislativo a completamento eventuale - *secundum eventum facti*, verrebbe di dire - al fine del conseguimento di un certo effetto giuridico.

### 3. Provvedimentalizzazione della legge.

Molto diffuse sono le cd. leggi-provvedimento, ossia leggi - tanto statali, quanto regionali - che hanno come destinatari soggetti singoli e determinati; in genere, leggi con le quali vengono assunti provvedimenti concreti (e quindi non astratti) con riferimento a situazioni ed a soggetti determinati (e quindi non generali) (8). È prassi che nelle leggi finanziarie (poi di stabilità ed ora di bilancio), negli ultimi anni strutturate in uno o pochi articoli ciascuno con qualche migliaio di commi (9), siano contenute disposizioni-provvedimento. A mero titolo di esempio si richiama l'art. 1, comma 324 L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) secondo cui: "*Al fine di sostenere l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (ONLUS), di cui alla legge 12 maggio 1942, n. 889, alla legge 21 agosto 1950, n. 698, e al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 9 maggio 1979, è autorizzata la spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020*".

Con previsioni del genere il carattere della generalità ed astrattezza viene pianamente obliato. La legge ha la sostanza di un provvedimento amministrativo. Le leggi-provvedimento costituiscono una deroga al principio di divisione dei poteri, dato che non spetterebbe al legislatore ordinario emanare atti a contenuto concreto, questo compito essendo proprio delle autorità amministrative (10). Vi è il pericolo che le leggi-provvedimento introducano precetti in contrasto con il principio di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della P.A., con ostacoli alla piena ed efficace tutela giuridica delle situazioni soggettive protette. Difatti, contro la legge illegittima si può proporre solo la questione di legittimità costituzionale, laddove a fronte del provvedimento amministrativo illegittimo si può agire dinanzi al giudice amministrativo.

Va precisato che il contenuto provvedimentale - in assenza di una riserva

---

(8) Sulle leggi-provvedimento: T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 59-60; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 2007, p. 80; P. VIPIANA, voce *Legge-provvedimento regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento 2010, UTET Giuridica, pp. 250-262.

(9) "quegli ammassi informi di norme" per S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storie e prospettive*, Giuffrè, 2010, p. 550.

(10) Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 60.

di amministrazione - in sé e per sé non rende illegittima la legge (11). Anzi, il principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2, della Cost. - che impone di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse - può richiedere leggi dal contenuto particolare per “*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese*”. Ciò al fine di garantire l’eguaglianza dei punti di partenza.

Quindi, la deroga ai caratteri della generalità ed astrattezza, deve giustificarsi per la ragionevolezza e non arbitrarietà della previsione (*arg. ex art. 3 della Cost. sul principio costituzionale di eguaglianza*).

La deroga ai caratteri della generalità ed astrattezza, ancorché facultata dal principio di eguaglianza sostanziale, non deve tuttavia interferire con l’esercizio concreto della funzione giurisdizionale. Vuol dirsi che la detta deroga deve giustificarsi altresì nel rispetto della funzione giurisdizionale (artt. 101 ss. Cost.) in ordine alla decisione delle cause in corso (12). Il limite rappresentato dal rispetto dell’esercizio della funzione giurisdizionale può venire violato in vari modi: qualora la legge-provvedimento incida su un giudizio pendente, come nel caso della legge revocante determinate autorizzazioni che intervenga quando è in corso una causa relativa a queste ultime; qualora la legge-provvedimento addirittura impedisca l’insorgere di un giudizio, come nel caso della legge attuante la sanatoria di decreti assessorili per evitare che l’assessore incorra in responsabilità da far valere giudizialmente; qualora la legge-provvedimento comporti una elusione del giudicato, come nel caso della legge prevedente un concorso riservato ai candidati esclusi da un altro precedentemente svolto, mentre l’ottemperanza al giudicato del giudice amministrativo, che aveva annullato i provvedimenti di esclusione dei suddetti, avrebbe richiesto il rinnovo della procedura concorsuale (13).

---

(11) T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 62 osserva che “*la Costituzione non vieta che la legge assuma un contenuto concreto giacché, laddove vuole che essa abbia carattere di generalità, lo ha espressamente disposto (v. artt. 16, comma I; 21, comma V; 33 comma II; 128)*”. In senso analogo la Corte Costituzionale, secondo cui “*secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all’autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di leggi-provvedimento (sentenza n. 347 del 1995)*” (sentenza 13 luglio 2007, n. 267). Critico sulle leggi-provvedimento, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, VIII edizione, Giappichelli, 2017, p. 48, per il quale la Costituzione disporrebbe anche una riserva di provvedimento amministrativo.

(12) In ordine a tali limiti, *ex plurimis*, Corte Costituzionale, sentenza n. 267/2007, cit.; Corte Costituzionale, sentenza 22 giugno 2010, n. 270.

(13) Su tali aspetti: P. VIPIANA, voce *Legge-provvedimento regionale*, cit.

#### 4. La “selva oscura” della delegificazione senza qualità.

La delegificazione è una tecnica - massiva a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso - per cui la disciplina di alcune materie non protette da riserva di legge è trasferita dalla fonte legislativa primaria a fonti normative inferiori o ad atti amministrativi generali (14).

Tale tecnica viene ritenuta maggiormente congeniale al fine dell'adattamento del sistema normativo alla rapida evoluzione della società e/o per la semplificazione del sistema normativo.

Ove la delegificazione venga intesa come trasferimento di livello delle fonti di disciplina, lo strumento emblematico è costituito dal regolamento cd. di delegificazione di cui all'art. 17, commi 2 e 3, L. 23 agosto 1988, n. 400 secondo cui

*“2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.*

*3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione”.*

Tale tecnica, tuttavia, ha determinato una moltiplicazione seriale delle fonti disciplinatrici, con complicazioni in ordine alla conoscibilità delle norme.

Per illustrare il fenomeno si segnala il caso della disciplina in tema di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi: ai sensi dell'art. 24, comma 2, L. 7 agosto 1990, n. 241, le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti al diritto di accesso.

In attuazione di tale precetto è stata adottata una miriade di atti, dal con-

---

(14) La delegificazione è una tecnica per determinare altresì la cessazione della vigenza della legge con liberalizzazione della materia *illo tempore* disciplinata, materia non coinvolta da riserva di legge, né assoluta, né relativa.

tenuto pressoché identico, con parcellizzazione della disciplina. Il cittadino per conoscere i casi di esclusione dall'accesso deve fare una ricerca amministrativa per amministrazione, individuando altresì l'attuale vigenza della fonte. Tale soluzione, in chiave di costi e benefici, non pare la soluzione ottimale.

Analoghe considerazioni valgono per gli atti con i quali sono individuati i termini entro i quali devono concludersi ex art. 2 L. n. 241/1990 i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali, degli enti pubblici nazionali e delle autorità di garanzia e di vigilanza.

Vuol dirsi che va ripensata la tecnica della delegificazione. Miglior partito sarebbe quello, per quanto possibile, di disciplinare con una unica fonte la materia, cercando di prevedere tutti i possibili casi concreti.

##### *5. Legge non autoapplicativa a causa del rinvio a provvedimenti completivi del precetto giuridico.*

L'ideale, risalente all'illuminismo, è quello della legge chiara, precisa, completa e comprensibile dai cittadini.

Negli ultimi anni deve registrarsi che la legge dello Stato e delle Regioni (15) in misura rilevante contiene - nella disciplina di una data materia - rimandi a provvedimenti completivi, da adottare entro un dato termine. Con il termine provvedimenti completivi vuol farsi riferimento ad atti che completano la norma giuridica contenuta nella disposizione. In assenza di tale atto il precetto è incompleto e non può applicarsi. Vi è una sorta di rinvio per la determinazione del contenuto.

Il fenomeno è tendenzialmente diverso dalla delegificazione, analizzata nel paragrafo precedente, atteso che qui la materia è regolata prioritariamente dalla fonte primaria; non vanno escluse, tuttavia, interferenze, laddove un segmento di materia viene delegificato.

Tali provvedimenti completivi in minima parte sono fonti secondarie, come i regolamenti; per la massima parte sono delibere dell'organo politico collegiale (Delibere del Consiglio dei Ministri o delibere di Giunta regionale), dell'organo politico monocratico (D.P.C.M.; D.P.G.R.; D.M.; D.I.; Decreti assessorili) e della dirigenza (Decreti dirigenziali).

A mo' di esempio si cita la previsione di cui all'art. 11, comma 6, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.L.vo 19 agosto 2016, n. 175) secondo cui *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle*

---

(15) In alcune Regioni, negli ultimi anni, oltre la metà delle leggi contiene il rinvio a provvedimenti completivi.



*suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico”.*

Inutile sottolineare l'importanza di tale decreto: fissare il compenso congruo per i manager pubblici, strumentale alla efficienza delle società pubbliche, con le conseguenti ricadute sul bilancio pubblico. Orbene il decreto *de quo* che doveva adottarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del D.L.vo n. 175/2016, non è stato ancora adottato.

Si cita altresì la previsione - in tema di risarcimento del danno ambientale - di cui all'art. 311, comma 3, D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152: *“Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'allegato 3 alla presente parte sesta i criteri ed i metodi, anche di valutazione monetaria, per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa”.*

Anche questo decreto - nella materia sensibile della tutela dell'ambiente - non è stato ancora adottato, nonostante il lunghissimo lasso di tempo trascorso dalla entrata in vigore della norma attributiva del potere.

Si rammenta, infine, il caso che può considerarsi emblematico del problema evidenziato, ossia quello del nuovo Codice degli Appalti (D.L.vo 12 aprile 2016, n. 50). Questo deve essere integrato da circa cinquanta atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture, dell'ANAC, aventi la più disparata natura e da adottare entro determinati termini. L'operatore che vuole conoscere la disciplina di una materia deve disporre - in luogo di un unico testo - di una congerie di fonti, da controllare nella loro vigenza. Una sorta di vestito di Arlecchino, per intenderci. Con l'aggravante che, laddove non vengano adottati i provvedimenti normativi entro i termini prefissati (termini giustamente definibili, con Redenti, “canzonatori”), la disciplina è quantomai problematica. Ed è quanto avvenuto proprio con il Codice degli Appalti. Valga il caso della qualificazione delle stazioni appaltanti, ex art. 38, comma 2, del detto Codice *“Con decreto del Presidente del Consiglio*

*dei ministri, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, sentite l'ANAC e la Conferenza Unificata, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione".* Il decreto in esame, a due anni della entrata in vigore del Codice degli Appalti, non ha ancora visto la luce.

I principi di unità, completezza, credibilità e coerenza nella materia degli appalti sono messi a dura prova da tale modo di legiferare. Ove si insista nel mantenere tale modo di legiferare - con i numerosi rinvii evidenziati - occorrerebbe almeno adottare, ex art. 17-bis, L. n. 400/1988 testi unici compilativi onde semplificare la ricerca del diritto (*"attenendosi ai seguenti criteri: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore"*).

Ciò descritto, si rileva che diverse sono le cause del fenomeno della legge non autoapplicativa a causa del rinvio a provvedimenti completivi. Tra queste cause evidenziamo:

- assenza di unitaria visione politica nelle forze governative che sostengono l'approvazione della legge. In tale evenienza, in assenza di un accordo, si rinvia al futuro atto il completamento della disciplina, sperando nel frattempo di raggiungere una intesa;
- azione ostativa dei portatori di interessi, contrari alla piena attuazione della legge, sugli organi politici al fine di impedire o rallentare il completamento della vicenda;
- istruttoria incompleta alla base della legge e/o impreparazione dei *conditores*. In questo caso la tecnica del rinvio all'atto completivo è una misura necessitata, confidando, poi, di recuperare in seguito il tempo perduto;
- non rendere immediatamente conoscibili i destinatari di benefici e/o provvidenze. Il rinvio all'atto completivo ha la funzione di dilatare nel tempo le fonti della conoscenza.

Inutile dire che tale tecnica di normazione cozza con i principi di efficacia dell'azione politica, dilatandosi i tempi entro i quali conseguire e misurare i risultati. Con l'ulteriore aggravante che spesso i provvedimenti attuativi ven-

gono adottati con ritardo rispetto ai termini fissati o addirittura non adottati.

Tale tecnica di normazione andrebbe espunta dal sistema. La legge, da subito, dovrebbe essere completa nei contenuti.

#### 6. *L'invasione della sfera legislativa da parte degli atti extra ordinem.*

Le ordinanze di necessità e di urgenza (cd. *extra ordinem*) sono atti di autorità amministrative adottabili, sul presupposto della necessità e dell'urgenza del provvedere, per far fronte ad un pericolo di danno grave ed imminente per la generalità dei cittadini, con contenuto discrezionalmente determinabile e non prestabilito dalla legge.

Si ritiene che loro attributo sia anche quello di incidere derogativamente e sospensivamente sulla legislazione in vigore. Difatti, nelle materie non coperte da riserva di legge si riconosce in dottrina che l'ordinanza possa derogare temporaneamente alla legislazione preesistente, anche *contra legem*, ossia in contrasto con la disciplina legislativa ordinariamente valevole nella materia (16).

Circa la compressione di disposizione legislative, l'asestato quadro dottrinale e giurisprudenziale è nel senso che le dette ordinanze non possano essere emanate in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con i principi fondamentali della Costituzione, debbano avere una efficacia limitata nel tempo (il principio di proporzionalità esige che il contenuto delle ordinanze sia rigidamente calibrato in funzione dell'emergenza specifica che deve essere in concreto fronteggiata), debbano essere motivate e adeguatamente pubblicizzate, non si possano adottare in luogo di poteri tipici previsti dalle norme vigenti idonei a far fronte a quel tipo di situazione (17).

Con tali tipi di ordinanze vi è una sicura deroga ai caratteri della tipicità e nominatività del provvedimento amministrativo.

Fra i casi abitualmente ricondotti alla categoria delle ordinanze *extra ordinem* possiamo citare i seguenti:

- ordinanze necessitate (art. 7 della l. 20 marzo 1865 n. 2248, All. E: "*Allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, od in pendenza di un giudizio, per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti*") (18);

(16) *Ex plurimis*: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XVI edizione, Giuffrè, 2014, p. 344; L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, I volume, IV edizione, Monduzzi, 2005, p. 60.

(17) *Ex plurimis*: M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, III edizione, Il Mulino, 2017, pp. 85-87.

(18) Sui provvedimenti adottati dai Prefetti in applicazione di questo articolo, L. 30 novembre 1950, n. 996, articolo unico, così dispone: "*I provvedimenti adottati dai Prefetti nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 7 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, sono provvedimenti definitivi*". Secondo

- tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (art. 2, comma 1, del T.U. delle leggi di Pubblica Sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, secondo cui: *“Il prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica”*) (19);

- igiene e sanità pubblica e polizia veterinaria (art. 32, commi 1 e 3, della l. 23 dicembre 1978, n. 833: *“Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni [comma 1]. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale [comma 3]”*; art. 129, comma 1, del testo unico delle leggi sanitarie R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: *“In caso di sospensione o di interruzione di un esercizio farmaceutico, dipendenti da qualsiasi causa, e dalle quali sia derivato o possa derivare nocimento all'assistenza farmaceutica locale, il prefetto adotta i provvedimenti di urgenza per assicurare tale assistenza”*; art. 261, comma 1, del testo unico delle leggi sanitarie: *“Il ministro per l'interno, quando si sviluppi nel regno una malattia infettiva a carattere epidemico, può emettere ordinanze speciali per la visita e disinfezione delle case, per l'organizzazione di servizi e soccorsi medici e per le misure cautelari da adottare contro la diffusione della malattia stessa”*);

- incolumità pubblica e sicurezza urbana (art. 54, comma 4, T.U. enti locali D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”*);

- emergenze sanitarie o igiene pubblica a carattere esclusivamente locale

---

la Corte di Appello di Napoli, sentenza 3 dicembre 2007 *“Il potere di requisizione previsto dall'art. 7, cit., costituisce un provvedimento derogatorio di carattere eccezionale, al quale è consentito fare ricorso solo di fronte all'urgenza e alla necessità di disporre della proprietà privata per esigenze di carattere generale”*.

(19) Ai sensi dell'art. 216, comma 1, del T.U. delle leggi di Pubblica Sicurezza *“Oltre quanto è disposto dall'art. 2, qualora la dichiarazione di pericolo pubblico si estenda all'intero territorio del regno, il ministro dell'interno può emanare ordinanze, anche in deroga alle leggi vigenti, sulle materie che abbiano comunque attinenza all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica”*. T.A.R. Piemonte Torino, sentenza 3 agosto 2012, n. 969 precisa: *“Con riferimento ai limiti insuperabili del potere amministrativo la giurisprudenza ha affermato che le ordinanze prefettizie di ordine pubblico e di urgenza ai sensi dell'art. 2 t.u.p.s. 18 giugno 1931 n. 773 sono utilizzabili soltanto nei casi di riserva relativa di legge ma in tali casi possono incidere anche nei riguardi di diritti costituzionalmente garantiti (i quali ultimi non possono essere tutelati oltre i limiti ad essi coesenziali, tali da consentire l'esplicarsi delle esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della comunità e quindi anche l'adozione di misure d'urgenza prefettizie)”*.

e decoro urbano (art. 50, comma 5, T.U. enti locali D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: *“In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali”*);

- gestione dei rifiuti (art. 191, commi 1 e 3, D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 secondo cui *“1.[...] qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'autorità d'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi. 3. Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali”*);

- inquinamento marittimo (art. 12, comma 2, L. 31 dicembre 1982, n. 979: *“L'autorità marittima rivolge ai soggetti [...] immediata diffida a prendere tutte le misure ritenute necessarie per prevenire il pericolo d'inquinamento e per eliminare gli effetti già prodotti. Nel caso in cui tale diffida resti senza effetto, o non produca gli effetti sperati in un periodo di tempo assegnato, l'autorità marittima farà eseguire le misure ritenute necessarie per conto dell'armatore o del proprietario, recuperando, poi, dagli stessi le spese sostenute”*) (20);

---

(20) Per questa ipotesi: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I volume, XV edizione, Jovene, 1989, p. 74.

- tutela dell'ambiente (art. 8 L. 3 marzo 1987, n. 59: *“Fuori dei casi di cui al comma 3 dell'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (21), qualora si verificano situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere, il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri eventualmente competenti, può emettere ordinanze contingibili e urgenti per la tutela dell'ambiente. Le ordinanze hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi”*) (22);

- funzionamento minimo dei servizi di preminente interesse generale (art. 8, comma 1, L.12 giugno 1990, n. 146: *“Quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati [...], che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, conseguente all'esercizio dello sciopero o a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa, informando previamente la Commissione di garanzia, il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero, negli altri casi, il prefetto o il corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale, informati i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, invitano le parti a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo, esperiscono un tentativo di conciliazione, da esaurire nel più breve tempo possibile, e se il tentativo non riesce, adottano con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati [...]*”);

- emergenze in materia di protezione civile (Codice della protezione civile, D.L.vo 2 gennaio 2018, n. 1, in specie l'art. 25 relativo alle ordinanze di protezione, a tenor del quale: *“1. Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella delibera-*

---

(21) Per il quale: *“In caso di mancata attuazione o di inosservanza da parte delle regioni, delle province o dei comuni, delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, e qualora possa derivarne un grave danno ecologico, il Ministro dell'ambiente, previa diffida ad adempiere entro congruo termine da indicarsi nella diffida medesima, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio di opere, di lavoro o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti. Se la mancata attuazione o l'inosservanza di cui al presente comma è imputabile ad un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente informa senza indugio il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, il quale assume le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se permane la necessità di un intervento cautelare per evitare un grave danno ecologico, l'ordinanza di cui al presente comma è adottata dal Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'ambiente”*.

(22) Anche per questa ipotesi: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 74.

zione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate. [...]. 3. Le ordinanze di protezione civile non sono soggette al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni. 4. Le ordinanze di protezione civile, la cui efficacia decorre dalla data di adozione e che sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sono rese pubbliche ai sensi di quanto previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni e sono trasmesse, per informazione, al Presidente del Consiglio dei ministri, alle Regioni o Province autonome interessate e fino al trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, al Ministero dell'economia e delle finanze.[...] 9. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emananti ai sensi del presente articolo è disciplinata dal codice del processo amministrativo”);

- poteri sostitutivi (art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131 (23), relativo all’attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo, sulle ordinanze di urgenza nell’ambito dei detti poteri sostitutivi).

Come rilevato sopra, la *communis opinio* - invero radicata in dottrina ed in giurisprudenza - è nel senso, che tutte le ordinanze *extra ordinem* nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge possano derogare temporaneamente alla legislazione preesistente, a prescindere da un’espressa previsione nella fonte normativa attributiva del potere di ordinanza. A condividere tale opinione la sfera legislativa subirebbe una erosione temporanea.

Emblematica è la normativa da ultimo richiamata, in ordine ai poteri sostitutivi con la nomina del commissario *ad acta*. Un campo riguardato dai detti poteri è quello del rientro, in capo all’amministrazione regionale, dal deficit in materia sanitaria. I poteri sostitutivi possono avere ad oggetto anche l’esercizio di funzioni normative. Si registra un ampio dibattito in dottrina circa i

---

(23) Che per quanto di interesse enuncia: “1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. [...]. 3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito”.

possibili profili di illegittimità costituzionale di norme dalle quali possa discendere un'asserita natura legislativa del potere sostitutivo esercitato dai commissari nominati dal governo e si ritiene che l'esercizio del potere sostitutivo possa realizzarsi sia mediante l'adozione di un atto, al posto di quello omesso dall'organo sostituito, sia mediante la sospensione di un atto, anche legislativo già emanato (24).

Contrariamente alla *communis opinio* deve ritenersi che in ossequio al principio di legalità e di gerarchia delle fonti le ordinanze *extra ordinem* non possano derogare temporaneamente alla legislazione preesistente, a meno che non vi sia una espressa previsione nella fonte normativa regolante il potere di ordinanza (come nel caso delle ordinanze in materia di gestione dei rifiuti e di emergenze di protezione civile). Con l'assecondare la *communis opinio* si aggiungerebbe un'ulteriore tessera al mosaico diretto a depotenziare la legge.

Quando vi è una espressa previsione, tali ordinanze formalmente si presentano come atti amministrativi, mentre sostanzialmente esse possono incidere sulla legislazione. Tecnicamente l'ordinanza non abroga la legge. La sua vigenza determina la sospensione della efficacia della norma legislativa, la cui operatività viene compressa con una sorta di deroga temporanea. Cessata l'operatività dell'ordinanza, l'efficacia della legge si riespande. Il meccanismo è analogo al rapporto tra il diritto di proprietà e il diritto reale di godimento che lo limita: durante la pendenza del diritto di godimento le facoltà del proprietario sono compresse, salvo riespandersi alla scadenza del termine del diritto reale di godimento.

## 7. Conclusioni.

Tirando le fila del discorso, è agevole rilevare come l'unico caso in cui un legislatore ragionevole dovrebbe adottare leggi senza i caratteri della generalità ed astrattezza è quello strumentale all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale.

All'evidenza, il carattere complesso della società, la frammentazione degli interessi con la formazione dello Stato-pluriclasse, rendono inevitabile l'adozione di leggi provvedimento.

Per il resto, occorre essere critici verso le leggi provvedimento irragionevoli, verso la delegificazione che complica la ricerca del diritto, verso la legge non autoapplicativa e verso gli atti *extra ordinem* dal contenuto derogatorio della legge ordinaria nei casi non previsti nella fonte attributiva del potere.

Le tipologie di leggi criticate sono in contrasto con il principio di egua-

---

(24) R. BALDUZZI - G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, 2013, p. 405; N. VICECONTE, *Gli atti dei Commissari ad acta in sanità tra 'forma' amministrativa e 'sostanza' legislativa: la Corte asserisce, ma non chiarisce* (Osservazione a Corte costituzionale, sentenza 12 dicembre 2014 n. 278), in *Giur. Cost.*, 2014, pp. 4732 - 4740.



gianza sostanziale, con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con l'esigenza di norme giuridiche semplici, complete e conoscibili con immediatezza.

L'attuale quadro legislativo si caratterizza per la scarsa qualità: testi che rinviano ad altri testi, leggi che rinviano - in aspetti qualificanti - a regolamenti, fattura sciatta, eccessiva lunghezza.

Tacito evidenziava che uno dei sintomi della corruzione della *res pubblica* è la molteplicità delle leggi. È fin troppo evidente che un testo normativo prolisso, involuto, richiamante altre disposizioni (in modo che il quadro della materia risulti da varie leggi, come un puzzle) agevola anche condotte amministrative opache. Più semplice e chiaro è il quadro normativo, meno facili sono condotte corruttive e viceversa.

Leggi chiare, precise, poche, era l'ideologia dell'illuminismo.

Il sistema giuridico prevede strumenti finalizzati alla produzione di norme chiare (es. AIR, drafting, etc.), che però non vengono adeguatamente utilizzati.

Certo, un legiferare semplificato è attività impegnativa. Pascal nel concludere una lettera ad un amico scrisse: "*Scusami per la lunghezza della lettera, ma non ho avuto il tempo di farla più breve*". Cionondimeno i produttori delle norme dovrebbero mettere in campo tutti gli sforzi per la redazione di leggi immediatamente fruibili da tutti i consociati.

In conclusione: la legge con i connotati della generalità ed astrattezza non è un ferro vecchio ottocentesco, ma è ancora strumento per un'ordinata ed efficace regolazione.

L'auspicio è, quindi, che si torni all'antico, perché - come avrebbe chiosato Mario Pagano - non sempre quello che viene dopo è meglio.