

La delegificazione

di Gianmario Demuro

Sommario: 1. I modelli di delegificazione e la loro capacità prescrittiva. 1.1. *segue* nella giurisprudenza costituzionale. 1.2 (*segue*) nella giurisprudenza amministrativa e ordinaria 2. I regolamenti delegati dopo la riforma del titolo V della Costituzione. 3. Conclusioni.

1.1 I modelli di delegificazione e la loro capacità prescrittiva.

Per più di vent'anni abbiamo sperimentato la capacità della previsione legislativa di cui all'art. 17, comma 2, l. 400/88 a diventare un modello applicato. Sin dagli albori - e durante tutta la sperimentazione - nella copiosa letteratura che ha approfondito il tema non è dato ricavare risultati definitivi, se non con riferimento alle singole finalità che il legislatore intendeva raggiungere mediante la delegificazione [Demuro, 2002]. L'unico giudizio che può essere dato è, dunque, un giudizio sintetico, teleologicamente determinato.

Soffermiamoci, anzitutto, sul rapporto tra delegificazione e finalità di semplificazione sia nella accezione di semplificazione amministrativa; sia in quella di semplificazione normativa. Il Rapporto parlamentare del 2003 sullo Stato della legislazione dimostrava, *per tabulas*, un blocco quasi totale della semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione. Il modello appariva abbandonato anche “*in considerazione del raggio di azione ora assegnato al potere regolamentare statale nel nuovo Titolo V*” [Bassanini, Paparo, Tiberi].

L'abbandono del modello appariva evidente proprio nella l. n. 229/2003, legge di semplificazione annuale, che avrebbe dovuto utilizzarlo in prima battuta e che, invece, rinuncia completamente a delegificare i procedimenti amministrativi.

I dati pubblicati nel 2004 relativi ai primi tre anni di attività del Governo Berlusconi dimostravano una reiterata assenza di regolamenti emanati in funzione di semplificazione e, in generale, la vera e propria assenza di una politica generale in tema di semplificazione [Napolitano, 2004; Amoroso, 2004]. Anche i timidi cenni di uso dei regolamenti in delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV legislatura è da ascrivere a regolamenti emanati sulla base di autorizzazioni legislative da imputare al Governo Amato [Scattone, 2004].

Se, infine, guardiamo il modello nel prisma delle riforme anni 90' scopriamo che, come è scritto in un *position paper* di Astrid, “*sono le Regioni, in ragione della più estesa latitudine delle materie assegnate alla loro competenza legislativa, a diventare i principali centri di disciplina dell'amministrazione e, conseguentemente, a doversi far carico, in particolare, dell'iniziativa di attivare processi di semplificazione delle procedure amministrative, oltre che di riordino normativo*” [Bassanini, Paparo, Tiberi].

In questo contesto appariva evidente che lo Stato volesse abbandonare la delegificazione lasciandola tuttavia nella disponibilità delle Regioni che avranno la possibilità di svilupparla. Possibilità concreta perché la Corte costituzionale, nella sentenza 378 del 2004, ha sancito la legittimità costituzionale delle previsioni statutarie regionali che prevedono modelli di delegificazione mutuati dal modello regionale. Che il futuro della delegificazione possa essere nel livello di governo regionale appare evidente anche in ragione della sempre maggiore evidenza interpretativa che la potestà regolamentare debba seguire la competenza a legiferare dello Stato o delle Regioni.

A tal proposito, appare interessante la proposta di A. Barbera che ha invitato il Parlamento ad emendare l'art. 117 della Costituzione nel seguente modo: *"La potestà regolamentare spetta allo Stato o alla Regione in relazione alle proprie competenze legislative"*. Secondo l'Autore *"l'eliminazione delle materie concorrenti potrà evitare la scissione (incomprensibile) fra potere legislativo affidato in condominio allo Stato e alla Regione (perché potere "concorrente") e potere regolamentare nella stessa materia affidata alle sole Regioni (scissione del resto messa in discussione dalla Corte con la Sent. 151/2005). Tale scissione peraltro ha avuto come rimedio l'emersione di una nuova categoria di atti - gli "atti non aventi natura regolamentare"- che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione ecc.)"*[Barbera, 2006].

In sintesi la delegificazione appariva sino al 2005, ed anche in prospettiva, fortemente recessiva perché il meccanismo di ripartizione delle competenze tra legge e regolamento oggi vigente non sembrava in grado di limitare la scelta discrezionale della legge di privarsi della propria capacità di esercizio della normazione. Ciò potrebbe avvenire solamente a condizione che lo spazio normativo sia riservato in Costituzione.

In questo contesto non emerge un incentivo forte a ricorrere alla delegificazione in luogo della delega legislativa o della fonte primaria *tout court*. Nel passato il modello poteva apparire attraente in virtù della promessa che con esso viaggiava: l'abbandono definitivo della fonte primaria in favore di una disciplina dettata con fonte secondaria. Si è dimostrato, invece, che non vi è nessun - come direbbero gli economisti - "vantaggio comparato" a scegliere la fonte secondaria perché l'abbandono del campo normativo non viene, in nessun modo, tutelato né dal legislatore, né, come vedremo oltre, dalle giurisdizioni. Di conseguenza, le rilegificazioni sono frequenti, ma alcuni correttivi di cui si dirà in seguito potranno migliorarla.

In secondo luogo il procedimento è troppo lungo e i tempi non paiono "regolabili" dal Governo e appaiono, pertanto, disincentivanti[Lupo, 2004]. In questo contesto la riforma costituzionale del 2001 non ha fatto altro che esaltare il ruolo della legge ridimensionando il ruolo della fonte regolamentare. In prospettiva, ciò che appare incentivabile è invece l'uso della delegificazione a livello regionale in modo da rendere più semplici ordinamenti che già ora appaiono iper-legificati. L'unico schema

compatibile è ancora quello dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 e può essere riproposto anche a livello statale alla luce dei seguenti punti fermi nelle *doctrines* giurisprudenziali.

1.1(*segue*) la giurisprudenza costituzionale.

Tali affermazioni trovano conferma nella disamina dei casi giurisprudenziali. Per quanto attiene alla giurisprudenza costituzionale le decisioni portano alla definizione di una *actio finium regundorum* tra il principio di legalità e la qualità dell'abrogazione. Ciò appare chiaro con riferimento alla giurisprudenza che mantiene nel campo del giudice comune il compito di risolvere il rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, nonché la fonte abilitata a far scaturire l'effetto abrogativo. La Corte costituzionale ha dichiarato sempre inammissibili tutti i tentativi da parte dei giudici *a quo* di far scaturire un pronunciamento sul modello di delegificazione della l. n. 400/1988.

Particolarmente significativa in tal senso appare la sentenza 303 del 2005 che, pronunciandosi sul rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, recita: *“la seconda questione sollevata dalla stessa Commissione tributaria, concernente l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, è inammissibile. La censura del rimettente si articolava in diversi assunti, tra loro strettamente connessi, nessuno dei quali appare motivato. Il giudice a quo omette, infatti, sia di esplicitare le ragioni per le quali ritiene di porsi in contrasto con l'unanime opinione dottrinale secondo cui (data anche l'evidente differenza semantica tra i termini “norma” e “principio”) le «norme generali regolatrici della materia» hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai «principi e criteri direttivi»; sia di precisare le “norme generali regolatrici della materia” delegificata affette dal dedotto vizio di genericità e delle quali dovrebbe fare applicazione nel giudizio principale. Tali carenze rendono la questione inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza”*.

La Corte appare, inoltre, particolarmente decisa nel difendere le prerogative regionali sancite dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione e difende lo spazio ad esse riservato utilizzando i precedenti.

Solare al riguardo è la decisione 30 del 2005 che sancisce l'illegittimità costituzionale di una delegificazione, per altro anomala perché consentiva la possibilità di emanare decreti ministeriali, con la seguente motivazione: *“Per quanto riguarda la disciplina rimessa ai regolamenti (scilicet: di delegificazione, come si evince dal richiamo all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), va tenuto conto che qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità (sentenza n. 303 del 2003), con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni”*.

In sintesi, la Corte costituzionale nel difendere il riparto delle competenze riafferma il principio secondo cui i regolamenti di delegificazione non vincolano la legislazione regionale e per essa non vengono in rilievo, siano essi antecedenti o successivi alla riforma del Titolo V. Anche dopo la citata riforma si conferma la tesi della cedevolezza provvisoria. Ad esempio nella sentenza 376 del 2002 [Falcon, 2003] si afferma che “l’operazione di delegificazione” non viene in rilievo. Perché appare evidente che essa può riguardare *“solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norma di dettaglio cedevoli la cui efficacia si esplicava nell’assenza di legislazione regionale. La delegificazione, anzi, è in grado di introdurre, da questo punto di vista, un elemento di chiarezza: mentre in presenza di norme tutte legislative, nel cui ambito non si faceva alcuna distinzione, poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o di dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza invece di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull’assenza di ogni loro carattere di norme di principio, come tali vincolanti per le Regioni, e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali”* (punto 6 Diritto).

Lo Stato, di conseguenza, non può più delegificare in campi che non rientrano nella sua competenza esclusiva [Malfatti, 2004]. Nel contempo la Corte prende atto dell’esistenza di un “modello di delegificazione” e lo accetta una volta per tutte come la legge 400 del 1988 lo ha costruito.

Significativa in tal senso anche le sentenze 378 del 2004 e 401 del 2006 che citano espressamente il “modello di delegificazione vigente a livello statale” e, ormai, largamente previsto anche a livello regionale. Modello, dunque, sul quale non pare esservi più discussione. Come sembra nella sentenza 302 del 2003 non esservi più discussione sul fatto che il modello si applica solamente tra fonti in un rapporto di diverso grado gerarchico e non di competenze separate.

Da quanto detto non emerge tanto l’esigenza di valutare se vi sia stata rottura della legalità costituzionale (come ad esempio sembra fare la Malfatti), quanto la necessità di chiedersi se gli strumenti che i giudici (la Corte costituzionale e gli altri giudici) hanno avuto a disposizione avrebbero potuto ripristinare la legalità, in ipotesi, perduta.

1.2 (segue) la giurisprudenza amministrativa e ordinaria

Anche nella giurisprudenza amministrativa ed in quella ordinaria non emergono decisioni particolarmente significative. Per quanto attiene alla giurisdizione in materia di legittimità del modello di delegificazione il Tar Lombardia, Sez. III, 8 novembre 2005, n. 3940, appare determinato nel ribadire che *“non è consentito a questo giudice investire di nuovo della questione la Corte, trattandosi di norma regolamentare, la cui legittimità va sottoposta al vaglio del giudice amministrativo”*. Spetta ai giudici comuni la cura nell’applicazione del principio di legalità.

I giudici, in particolare cfr. Tar Lazio, Sez II, I 4 maggio del 2005, non mettono mai in discussione la soluzione adottata dalla Corte Costituzionale agli inizi degli anni duemila, anzi la rafforzano citandola a fondamento

delle decisioni che dichiarano espressamente la condivisione della scelta del giudice costituzionale. Niente di nuovo, dunque, se non la conferma di precetti noti. Il giudice amministrativo, il Consiglio di Stato, Sez IV, 15 febbraio 2001, n. 732 chiarisce inoltre che *“La delegificazione, d'altronde, non può mai privare l'atto del proprio carattere normativo. Ciò perché essa incide, sul piano formale, nel livello gerarchico della fonte, non però su quello sostanziale dell'attitudine dello stesso atto ad introdurre un aliquid novi nell'ordinamento giuridico generale; mentre è proprio in tale sua attitudine sostanziale che si manifesta la natura normativa di un atto precettivo della pubblica amministrazione”*. Infine le decisioni del Consiglio di Stato ritengono, quasi sempre, che i criteri posti dalle leggi che dispongono la delegificazione siano “sufficienti” ancorché espressi in maniera “sintetica” [Cons. Stato; Argentati, 2003]. Sin qui il giudice amministrativo.

La Corte di Cassazione nella unica decisione in materia di delegificazione, la n. 12868/2005, si occupa del potere regolamentare dei Comuni. Esso viene ricostruito sia con riferimento al principio di autonomia sancito dall'art. 117 della Costituzione, ma anche con riferimento al principio di legalità inteso nella sua accezione di base normativa del potere normativo secondario. Scrive la Corte *“il potere di autorganizzazione attraverso lo strumento regolamentare deve svolgersi all'interno delle previsioni legislative e statutarie, così ponendosi un rapporto di subordinazione, pur se disgiunto da un criterio di separazione delle competenze, tra statuto e regolamento”*.

2. I regolamenti delegati di delegificazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Il tema dei regolamenti delegati di delegificazione dopo la riforma del titolo V diventa dunque strumento soprattutto di interesse regionale. Interesse che interseca molti profili: tra i molti vale la pena di segnalare la disputa relativa all'attribuzione del potere regolamentare al Consiglio o alla Giunta, la posizione del potere regolamentare nel sistema delle fonti regionale, le procedure che devono essere rispettate per la sua formazione. Tutte questioni importantissime. Mi sembra, tuttavia, che debba essere anteposta a qualsiasi analisi la seguente questione: quale significato ha oggi la potestà regolamentare della Regione nel nuovo contesto del sistema di governo locale disegnato dalla riforma del Titolo V.

Ovvero quale significato assume oggi il potere regolamentare in un sistema di governo locale che si vuole finalizzato a far partecipare maggiormente i cittadini alla vita pubblica, a dare loro maggiori servizi, a rinnovare le politiche pubbliche. In estrema sintesi come deve essere interpretata la potestà regolamentare in un contesto storico in cui è mutata la forma di governo.

Immagino, anticipando le conclusioni, che la attribuzione del potere normativo regolamentare debba essere commisurata ad uno scopo e questo scopo debba essere ricostruito e interpretato *magis ut valeat* rispetto al

contesto costituzionale. In questa prospettiva è prioritario stabilire quali materie costituzionalmente assegnate possano essere delegificate dai governi locali e se la Costituzione stabilisca delle priorità. Appare evidente infatti che il potere regolamentare al servizio dello sviluppo locale o dello modalità di gestione dei servizi pubblici è cosa diversa dal potere regolamentare che interviene in materia di protezione ambientale, sviluppo economico, *welfare*, territorio [Bobbio, 2002]. La scelta di delegificare non potrà dunque apparire neutra neanche a livello regionale. Le coordinate concesse anche a questo livello non potranno andare oltre la riserva relativa di legge.

L'attribuzione delle fonti normative come è ovvio, segue la forma di governo, ma l'assegnazione del potere deve anche essere "ragionevole", deve essere configurata in relazione al conseguimento di un risultato, non sembra che si possa sostenere che esista una "naturale" spettanza del potere normativo a prescindere dalle finalità che si vogliono raggiungere. Solo un esempio in un contesto di inflazione normativa come il nostro, credo che l'uso delle fonti normative deve essere pensato, limitato, se si vuole realmente incidere sul fenomeno del sovraccarico delle regole.

A livello regionale si è già vissuto il tentativo di imporre il modello nazionale di delegificazione attraverso il meccanismo di cui all'art. 20, comma 2, l. n. 59/1997, che prevedeva che «nelle materie di cui all'articolo 117, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima».

A 20 anni dalla progettazione dello strumento di delegificazione abbiamo potuto verificare che l'obiettivo di semplificare il sistema delle fonti può essere raggiunto se si applica la capacità prescrittiva del modello di delegificazione al servizio della semplificazione complessiva del sistema.

Un errore è stato commesso in passato quando, senza alcuna valutazione sul rapporto "costi-benefici" della delegificazione, si è cercato di "obbligare" le Regioni a delegificare riuscendo, peraltro, solamente nella (incostituzionale) conseguenza di disciplinare materie regionali con regolamenti di semplificazione.

A questo tentativo si è opposta, come detto più volte, la Corte costituzionale. In particolare nella sentenza 376 del 2002 ha affrontato alla radice il problema della ammissibilità regolamenti governativi di delegificazione con effetti di semplificazione rispetto a procedimenti amministrativi riconducibili a materie costituzionalmente riservate in tutto o in parte alla competenza legislativa delle regioni. In particolare, l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte costituzionale per rigettare la questione di legittimità costituzionale prende le mosse proprio dalla ricognizione dei principi e dei criteri fissati in passato dalla medesima Corte con riferimento ai rapporti tra normativa statale e regionale. Si tratta, in particolare, di principi noti e da tutti accolti, come quelli in base ai quali solo la legge statale può fissare i principi fondamentali della disciplina vincolanti per le regioni ed avere effetti abrogativi espliciti o impliciti sulla legislazione regionale. Inoltre, la Corte non manca di ricordare che, in conseguenza dell'applicazione dei principi richiamati, è stato («di norma») precluso – sia

in astratto dal legislatore e sia in concreto dalla stessa Corte – al Governo di intervenire nelle materie attribuite alle regioni con regolamenti di attuazione ed esecuzione al fine di dettare la disciplina di dettaglio o con regolamenti di delegificazione.

In definitiva, il giudice costituzionale, richiamando puntualmente le numerose sentenze pronunciate sul tema, ricostruisce l'esatto quadro costituzionale e interpretativo all'interno del quale ricondurre la questione oggetto di sindacato. Si tratta tuttavia di una ricostruzione valida per il passato e con alcuni limiti evidenziati dalla Corte stessa. I principi vengono estrapolati dal «sistema del vecchio art. 117 della Costituzione» e la loro validità può essere ribadita vista la scelta della Corte di non tenere in considerazione, nel caso di specie, l'intervenuta modifica costituzionale. Pertanto, sembra corretta l'opinione di chi ha definito lo sforzo ricostruttivo operato dalla Corte costituzionale come «una sorta di “interpretazione autentica” delle pronunce precedenti», le quali oramai devono considerarsi superate dall'intervenuta modifica del Titolo V, Cost. [Tarli Barbieri, 2002; Di Cosimo, 2003].

Ma la pronuncia in commento non contiene soltanto conferme di precedenti orientamenti giurisprudenziali. Alla Corte, infatti, è stato chiesto non solo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 20, c. 2, l. n. 59/1997, ma anche di indicare una possibile interpretazione di tale norma. La dottrina ha, infatti, evidenziato che la disposizione in questione si presta a tre diverse interpretazioni: «la prima è che il regolamento di semplificazione delegifichi le sole norme statali che disciplinano la procedura e non possa incidere sulle norme regionali. La seconda è che il regolamento governativo prevalga su tutte le norme regionali vigenti al momento della sua emanazione. La terza è che abroghi solo le leggi regionali che non rispettino i principi generali in materia di semplificazione dettati dall'art. 20, l. n. 59/1997,. Comunque il regolamento statale sarebbe «cedevole» nei confronti delle leggi regionali successive» [Natalini, 2002].

Tra le tre interpretazioni proposte la Corte costituzionale fa propria la prima, affermando che *«la delegificazione è solo lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La sostituzione, in parte qua, con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali, come confermano i riferimenti negli allegati delle leggi di semplificazione: e dunque, per ciò che rileva in questa sede, le disposizioni di leggi statali che già operavano nelle materie di competenza regionale»*. Sono pertanto ammissibili i regolamenti di delegificazione riguardanti ambiti materiali di competenza regionale con effetti limitati alla normativa statale di dettaglio preesistente. secondo questa chiave di lettura l'art. 20, c. 2, l. n. 59/1997, risulta per la Corte compatibile con il quadro costituzionale.

Da un lato, infatti, non viola le competenze costituzionalmente garantite alle regioni, in quanto, primo, la normativa governativa di delegificazione non ha effetti abrogativi sulle leggi regionali preesistenti, ma solo sulle norme statali di dettaglio, e secondo, tale normativa è destinata a cedere

dinanzi ad un intervento legislativo regionale di riappropriazione della disciplina della materia.

Si tratta di una pronuncia che, problematicamente, si serve del vecchio titolo V per decidere, ma che si proietta nel futuro prevedendo la possibilità per le Regioni di attivare *«strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettanti, aprendo così anche la strada, ove necessario, ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale»*.

Detto in sintesi prima di ipotizzare un futuro per il potere regolamentare chiediamoci a che cosa serve questo potere nel nuovo sistema costituzionale del governo locale e quali indicazioni conclusive possiamo trarre dalle decisioni prima richiamate.

3. Conclusioni

A fronte delle luci e delle ombre di cui si è detto, un successo certificabile del modello di delegificazione mi sembra possa essere ricavato dal passato è il rafforzamento del principio della competenza. Ossia la tendenza, alla francese, di configurare *domaine* riservati [Di Cosimo, 2006]. Si può così parlare anche di un successo culturale della delegificazione, laddove essa ha dimostrato che la legge può, ed in alcuni casi deve, aprire spazi normativi a fonti secondarie espressive di forme di governo autonome. Rendendo vuoti spazi normativi in precedenza disciplinati con legge si aprono, evidentemente, possibilità di normazione autonoma. Il dato appare incontrovertibile nelle sentenze 231 e 329 del 2008 che, parlando espressamente di «regolamenti di delegificazione», ha definitivamente specializzato il significato del termine nel suo uso tecnico.

Mi sembra possa essere letta in questo modo anche l'abrogazione dell'art. 128 della Costituzione e la sua radicale sostituzione con gli artt. 114, comma 2 e 117, comma 6, laddove la potestà regolamentare degli enti locali diventa lo strumento normativo per eccellenza per regolare materie in precedenza disciplinate dello Stato. Ancor di più, quanto previsto dall'art. 117, c. 6, della Costituzione, può essere interpretato come un limite difficilmente superabile all'esercizio del potere normativo secondario da parte del Governo in materie ora di competenza legislativa regionale [Falcon, 2001; Bin, 2001].

In questa prospettiva le pagine di Crisafulli sull'integrazione e sulla espansione del principio di competenza come criterio di soluzione delle antinomie sono ancora fondamentalmente illuminanti [Crisafulli, 1993]. Se la prospettiva generale è quella di una riduzione della sfera di azione normativa del Governo a vantaggio della potestà legislativa delle Regioni appare chiaro che dovranno, di conseguenza, essere ridotti gli interventi del potere regolamentare sia esso dello Stato che delle Regioni. O meglio, che all'espansione del potere regolamentare delle Regioni (e forse degli enti locali) debba corrispondere una, per così dire, "sussidiaria", riduzione di quello dello Stato. Altrimenti l'interpretazione del «nuovo» potere

regolamentare sarebbe fondata su valori diversi rispetto a quelli riconosciuti dal Titolo V.

A partire da questa constatazione - ossia che cosa ci si può aspettare dal potere regolamentare in delegificazione per i prossimi anni - credo si potrà impostare una risposta su quale organo debba essere titolare della potestà normativa in questione, sul rapporto con il principio di legalità, sul contenuto di questi atti, (norme di principio o di dettaglio-norme tecniche o discrezionali), sulla possibilità di istituire riserve di legge.

Se si vuole rafforzare la delegificazione occorrerà vietare che essa venga ad essere sovrapposta e confusa con la delegazione legislativa [Ruotolo-Spuntarelli, 2006], nonché venga autorizzata mediante lo strumento del decreto-legge. L'uso di questi strumenti per un verso riporta a livello primario una disciplina che si vuole a avvenga a livello secondario; per un altro verso se autorizzata dai decreti-legge pone in evidenza la assoluta precarietà dell'autorizzazione a delegificare così posta.

Note.

¹ G. DEMURO, *La delegificazione e lo squilibrio dei poteri*, in *Le deleghe legislative riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI-A. RUGGERI, Atti del Convegno di Pisa, 11 giugno 2002, Giuffrè Milano, 2003.

² F.BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, p. 58, paper www.astrid-online.it.

³ G. NAPOLITANO, *L'attività normativa del governo nel periodo dicembre 2003-giugno 2004*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 2004, p. 989S. AMOROSINO, *Stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro amm.*, 2004, p. 1187.

⁴ Per tutti i dati cfr. N. SCATTONE, *Uso (e abuso) della delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV legislatura*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 364.

⁵ F.BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione* cit., p. 88

⁶ A.BARBERA, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, (11 dicembre 2006), reperibile all'URL www.forumcostituzionale.it

⁷ N. Lupo, *Dai testi unici misti ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n.229 del 2003*, in *AS.*, 2004,, p.163.

¹⁸ G.FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 1, p. 23 ss.

⁹ E. MALFATTI, *La delegificazione negli sviluppi della prassi più recente*, in S. Panizza – R. Romboli (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, - 2. ed. - Pisa : PLUS, 2004.

¹⁰ Cons. St., Sez IV, 17 ottobre 2003, n. 6335, in *Foro amm. CDS*, 2003, 2941. Per un commento cfr. A.ARGENTATI, *L'arbitrato amministrativo nei lavori pubblici tra autonomia privata e interesse generale alla luce di una recente sentenza del consiglio di stato*, in *Foro amm. CDS*, 2003, 12, p. 3952.

¹¹ L.BOBBIIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

¹² G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, in *Le Regioni*, 2003, passim.

¹³ Così A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 106.

¹⁴ G. DI COSIMO, *L'impatto della giurisprudenza costituzionale sulla giurisprudenza amministrativa in tema di regolamenti*, R. BIN -

G. BRUNELLI - A. PUGGIOTTO - P. VERONESI (a cura di) in *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 271.

¹⁵ G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 7; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A.RUGGERI, G.SILVESTRI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p 142 ;

¹⁶ V.CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale, VI Edizione aggiornata, II L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, CEDAM, Padova, 1993, p. 228 ss.

¹⁷ M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Commento all'art. 76*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di) , *Commentario alla Costituzione*, Utet Torino, 2006, p. 1496.