

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2003 · ANNO XXIV
gennaio/febbraio**

**La semplificazione ed il nuovo assetto
costituzionale**

Aggiornamenti

Indice 1.03

LA SEMPLIFICAZIONE ED IL NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE

- 7** Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002 / *Giandomenico Falcon*
- 27** La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la legge costituzionale 3/2001 / *Leonardo Zanetti*
- 69** I limiti delle semplificazioni / *Alessandro Natalini*
- 91** Semplificazione e Statuto regionale / *Roberto Bin*
- 101** I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni / *Carmen Iuvone*
- 121** Procedimenti speciali di semplificazione / *Fabrizia Senofonte*

AGGIORNAMENTI

- 145** Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”) / *Andrea Morrone*
- 163** La riforma elettorale in Trentino e la regione “svuotata” / *Enrico Pucci*
- 179** Il privilegio relativo ai crediti per tributi degli enti locali. I nuovi orientamenti giurisprudenziali e la necessità di una novella al codice civile / *Giovanni Diquattro*

**LA SEMPLIFICAZIONE ED IL
NUOVO ASSETTO
COSTITUZIONALE**

Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002

di Giandomenico Falcon

Sommario

1. Regolamenti di delegificazione e Regioni nella legge 59/97. – 2. Nuovo proporsi della questione nella legge 340/2000. – 3. La sistemazione della sentenza 376/2002. – 4. Le implicazioni teoriche. – 5. I riflessi applicativi. – 6. Una verifica nella normativa sui lavori pubblici. – 7. Regolamenti statali e Regioni nel nuovo Titolo V.

1. Regolamenti di delegificazione e Regioni nella legge 59/97

Questo scritto è rivolto a riflettere sugli sviluppi più recenti del tema del rapporto tra regolamenti statali e legislazione regionale sotto il vigore del precedente Titolo V della Costituzione.

Può sembrare che a questo modo si parli soltanto del passato: ma la sostanziale continuità dei problemi giuridici pur nel mutare delle norme lascia pensare che così non sia necessariamente, e che in ogni modo fare chiarezza sulla questione in relazione al “vecchio” Titolo V non sia inutile per affrontare i problemi del nuovo Titolo V: ai quali sarà brevemente dedicata attenzione nella parte finale.

Negli anni più vicini a noi, il rapporto tra regolamenti statali e legislazione regionale era diventato conflittuale soprattutto in relazione ai regolamenti detti di delegificazione. In sintesi (trattandosi di argomento ben noto) la legge 59/97 prevede che una legge annuale, detta correntemente “legge di semplificazione”, sia dedicata alla “delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi”. A questo scopo, tale legge individua i procedimenti per i quali la disciplina legislativa sarà sostituita

da disciplina regolamentare, posta in essere dal Governo “ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400”. Il meccanismo di tale sostituzione è dunque quello del regolamento delegato. Ed infatti il comma 4 dello stesso art. 20 della l. 59/97 precisa che dalla data di entrata in vigore dei regolamenti autorizzati dalla legge annuale di semplificazione “sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti”.

Quanto al rapporto tra regolamenti di delegificazione e potestà legislativa regionale, il disposto dell’art. 20, nel suo testo originario, non era del tutto chiaro. Il comma 2 stabiliva che nel disegno di legge di semplificazione il Governo avrebbe provveduto ad individuare “i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali”, e ad indicare “i principi che restano regolati con legge della Repubblica, ai sensi degli articoli 117, primo e secondo comma, e 128 della Costituzione”.

Come si vede, tale articolo non era concepito in termini di stretta garanzia costituzionale nelle materie di cui all’art. 117, c. 1, ma prevedeva una più ampia devoluzione di compiti normativi alle Regioni e agli enti locali, anche al di là di quanto costituzionalmente dovuto alle Regioni ordinarie. Alle Regioni ordinarie era invece - ed è ancora - espressamente dedicato il comma 7 dell’art. 20, nel quale si stabiliva (come ancora è stabilito) che esse “regolano le materie disciplinate dai commi da 1 a 6 nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono principi generali dell’ordinamento”. Di seguito si stabiliva che “tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia”, e che comunque “entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge” esse avrebbero provveduto “ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima”.

Tuttavia, poiché i principi della stessa l. 59/97 in materia di semplificazione avevano essenzialmente - come era ovvio - carattere metodologico, non riferendosi a nessuna materia in par-

ticolare, era evidente la scarsa operatività della disposizione che pur ne prevedeva la diretta efficacia nei riguardi delle Regioni; ed il termine di un anno rimaneva senza alcuna possibile sanzione.

In definitiva, la questione del rapporto tra la disciplina regolamentare dello Stato e quella, tendenzialmente legislativa delle Regioni, quanto alla semplificazione dei procedimenti, non emergeva con nitidezza nella l. 59/97, se non per il fatto che alla delegificazione erano poi demandati non pochi procedimenti concernenti materie di potestà legislativa regionale.

Fatto sta, comunque, che le disposizioni ora descritte dell'art. 20 della l. 59/97 furono impugnate da parte regionale davanti alla Corte costituzionale. Se dai primi sette commi di tale articolo - argomentava la Regione Puglia - si volesse desumere che i regolamenti statali di delegificazione possano intervenire in materia di competenza regionale, operando fino alla nuova disciplina regionale, tali disposizioni risulterebbero costituzionalmente illegittime per il contrasto con il principio, affermato nella giurisprudenza costituzionale, "secondo cui i regolamenti governativi non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale, e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia" ⁽¹⁾.

I timori espressi dalla Regione Puglia erano tuttavia fugati dalla Corte costituzionale, la quale nel respingere la questione, così espressamente argomentava: "fermo il valore di principio, legittimamente vincolante per i legislatori regionali, dei criteri indicati nell'art. 20, c. 4, quale che sia il senso attribuibile all'affermazione - invero non perspicua - per cui «tali disposizioni» (quelle contenute nei commi da 1 a 6 del medesimo art. 20) «operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia», non è possibile attribuire ad essa un significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare

(1) I riferimenti all'impugnazione della Regione Puglia sono tratti dalla sentenza della Corte costituzionale 408/98 (punto 9 in fatto e punto 27 in diritto), che ha chiuso il giudizio.

materie di competenza regionale”⁽²⁾. A questo modo, le disposizioni impugnate venivano mandate assolte in quanto da esse non poteva dedursi che i regolamenti statali fossero deputati a disciplinare materie regionali. Perciò la questione posta dalla Regione Puglia veniva ritenuta infondata: essa non aveva ragione di porsi, perché il significato delle disposizioni di legge non era quello prospettato.

2. Nuovo proporsi della questione nella legge 340/2000

Come ora detto, il significato delle disposizioni dell’art. 20, nella sua versione originaria, nei confronti delle Regioni era ambiguo; e del comma 4, quello che prevedeva la diretta operatività di “tali disposizioni” sino alla emanazione di leggi regionali “in materia”, la stessa Corte costituzionale aveva trovato la formulazione “invero non perspicua”⁽³⁾: pur escludendo che essa potesse significare l’attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale.

Può dunque immaginarsi il disappunto di parte regionale quando l’art. 1, c. 4, lett. a), della legge 24 novembre 2000, n. 340, Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione del procedimento amministrativo, nel sostituire il c. 2 dell’art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, venne a disporre che “nelle materie di cui all’art. 117, c. 1, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione”, sia pure “solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima”.

In effetti, i timori già espressi dalla Regione Puglia, nel senso che i regolamenti statali di delegificazione potessero, secon-

(2) Così sempre la sentenza 408/98, punto 28 in diritto.

(3) “Previsione invero di oscuro significato – dirà della stessa disposizione la Corte nella sentenza 376/2002 (punto 5 in diritto) – “dato che non era chiaro come principi quali quelli di semplificazione, riduzione di procedimenti e di termini, regolazione uniforme di procedimenti dello stesso tipo, accelerazione delle procedure contabili, sostituzione di organi collegiali con conferenze di servizi (cfr. il citato comma 5), potessero operare direttamente in assenza di una disciplina attuativa”.

do la l. 59/97, “intervenire in materia di competenza regionale, operando fino alla nuova disciplina regionale”, e respinti come infondati dalla Corte costituzionale con la ricordata sentenza 408/98, parevano essere divenuti innegabilmente fondati ed attuali, dal momento che la nuova formulazione del comma 2 dell’art. 20 della l. 59/97 riprendeva quasi alla lettera la formulazione con cui quel timore era stato espresso.

“Al di là della apposizione della parola “solo” – lamentava nel proprio ricorso avverso la l. 340/2000 la Regione Emilia-Romagna - “evidentemente destinata ad accentuare un presunto aspetto di limitazione (come se si potesse ritenere pensabile anche una applicazione stabile e definitiva di tali regolamenti), il significato inequivoco e reale della disposizione è proprio quello di estendere il potere regolamentare del Governo alla disciplina dei procedimenti regionali”. Sicché – si leggeva sempre nel ricorso “parafrasando la conclusione della sentenza n. 408 in relazione alla situazione creata dalla disposizione ora introdotta si può dire che non è possibile attribuire ad essa un significato che non riguardi o comprenda l’attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale”.

Si può dire tuttavia con certezza che la valutazione espressa nel ricorso della Regione Emilia-Romagna, secondo la quale non sarebbe stato possibile attribuire alla nuova disposizione un significato che non ammettesse l’intromissione del regolamento nella disciplina delle materie di competenza regionale, anche abrogando le leggi regionali previgenti, non era esatta: la Corte costituzionale infatti c’è riuscita, e c’è riuscita (occorre aggiungere) in modo sistematicamente raffinato.

3. *La sistemazione della sentenza 376/2002*

In estrema sintesi, l’assunto della Corte costituzionale – posto che i regolamenti di delegificazione non possono contenere altro che la porzione “di dettaglio” della normativa statale di una materia, in sostituzione di una precedente disciplina legisla-

tiva di dettaglio – è che un autonomo problema di interferenza di tali regolamenti con le leggi regionali non esiste e non può esistere. Esiste, invece, in certe circostanze, la possibilità che non vi sia disciplina regionale di una determinata materia e che dunque si debba applicare la disciplina statale: non in particolare, però, la disciplina del regolamento statale, bensì in primo luogo la legge statale, e soltanto di conseguenza, ed in via meramente integrativa, anche il regolamento.

Detto ciò come anticipazione, conviene ora seguire direttamente il ragionamento della Corte, attraverso l'analisi del cruciale punto 6 del "diritto".

Esso inizia dando atto che, se l'art. 20 della l. 59/97 – nella nuova versione di cui alla l. 340/2000 – andasse interpretato come temono le Regioni, il ricorso sarebbe pienamente fondato: "se, come sostiene in particolare la ricorrente Regione Emilia-Romagna, ciò significasse che la legge attribuisce ai regolamenti di delegificazione l'efficacia di sostituire la preesistente disciplina delle leggi regionali (dettata o meno in attuazione dei nuovi criteri di semplificazione dei procedimenti amministrativi), causandone l'abrogazione, sarebbe giocoforza concludere che la disposizione impugnata altera il rapporto costituzionalmente dovuto tra fonti statali e fonti regionali".

Senonché, ritiene la Corte "le disposizioni impugnate consentono, e dunque richiedono, una diversa lettura, rispettosa invece di quel rapporto": in applicazione, evidentemente, del principio dell'interpretazione costituzionalmente conforme. Il resto del punto 6 è dedicato alla illustrazione della dottrina "costituzionale" dei regolamenti di delegificazione.

Quella che viene espressamente posta come "premessa" è 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", e che, di conseguenza "la sostituzione, *in parte qua*, con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali [...] e dunque, per ciò che rileva in questa sede, le disposizioni di leggi statali che già operavano nelle materie di competenza

regionale”.

Ora, tali leggi, secondo la regola generale, “potevano spiegare efficacia ad un doppio titolo: in quanto recanti le disposizioni da cui si desumevano i principi fondamentali vincolanti per i legislatori regionali, o in quanto recanti disposizioni immediatamente operative (di dettaglio) applicabili a titolo suppletivo in mancanza di legislazione regionale”.

Il passaggio successivo è che “l’operazione di delegificazione non riguarda e non può riguardare il primo tipo di disposizioni”. La sentenza ribadisce questo principio notando che “l’originario testo dell’art. 20, c. 2, della legge impugnata prevedeva espressamente che i principi delle materie restassero ‘regolati con legge della Repubblica’”: ed evidentemente non attribuendo alle successive modifiche di tale testo il valore di una smentita del principio.

Di qui la prima conclusione: “la delegificazione riguarda dunque e può riguardare – oltre a disposizioni di leggi statali regolanti oggetti a qualsiasi titolo attribuiti alla competenza dello Stato – solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norme di dettaglio cedevoli la cui efficacia si esplicava nell’assenza di legislazione regionale”.

Sulla base di questa precisa costruzione la sentenza può passare a spiegare il rapporto (o piuttosto il non rapporto) tra regolamento (di delegificazione) e legge regionale. “Quanto alle leggi regionali preesistenti – si legge – su di esse non può spiegare alcun effetto abrogativo l’entrata in vigore delle nuove norme regolamentari”. Esse invece “potrebbero ritenersi abrogate solo dall’entrata in vigore di nuove norme legislative statali di principio, con le quali risultino incompatibili”. Per le leggi regionali “l’ipotetica abrogazione sarebbe effetto autonomo dell’entrata in vigore delle disposizioni legislative contenenti i principi (secondo quanto previsto dall’art. 10, l. 62/53), e non già dell’entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, che condiziona soltanto – secondo il meccanismo sancito dall’art. 17, c. 2, l. 400/88, e ribadito dall’art. 20, c. 4, secondo periodo, l. 59/97 – l’abrogazione delle disposizioni di leggi statali delegificate”.

In altre parole, la legge statale ispirata a principi diversi dalla legislazione regionale (e dunque, anche statale, almeno di regola) precedente, produrrebbe l'abrogazione immediata della legislazione regionale preesistente, creando una situazione di vuoto normativo: mentre il differimento dell'abrogazione al momento della emanazione del regolamento opererebbe solo in relazione alle disposizioni statali.

Di qui la seconda conclusione: secondo la quale "l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali", mentre "le norme regolamentari vanno semplicemente a sostituire, *in parte qua*, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale".

Merita ancora segnalare, nel ragionamento della Corte, che la sostituzione delle disposizioni di dettaglio della legislazione statale con norme regolamentari presenta per le Regioni un doppio vantaggio: da una parte perché "la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude di per sé che da queste ultime possano trarsi principi vincolanti per le Regioni", dall'altra in quanto la delegificazione introduce "un elemento di chiarezza", nel senso che "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".

4. *Le implicazioni teoriche*

Così illustrato il pensiero della Corte, esposto nella più ampia ed argomentativa, oltre che nella più recente, delle sentenze dedicate al tema, cerchiamo ora di considerarne le implicazioni teoriche e le conseguenze applicative (sempre, naturalmente, nell'ambito del precedente testo del Titolo V della parte seconda Costituzione).

Quanto alle implicazioni teoriche della sentenza, in sede di commento si è osservato che “dove non sia intervenuta la legge regionale il problema non è tanto se i regolamenti possano o non possano abrogare le leggi regionali, che appunto non ci sono, quanto se possano disciplinare la materia regionale” e si è aggiunto che sarebbe “fuorviante limitarsi a dire che i regolamenti di delegificazione possono sostituire le disposizioni legislative statali cedevoli: occorre anche considerare che sostituendosi a esse entrano in materia regionale”⁽⁴⁾. Ed analogamente si è affermato che “il meccanismo di delegificazione previsto dalla legge impugnata” (e dunque, necessariamente, la sentenza che lo giustifica) “smentisce i principi richiamati, in particolare quello più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale relativo all'inammissibilità di regolamenti governativi in materie di spettanza regionale”⁽⁵⁾.

Le due osservazioni – a parte il tono critico che le caratterizza – aiutano a mettere a fuoco quello che, nella ricostruzione della Corte, appare ora come un dato caratteristico del precedente sistema costituzionale, e può costituire un buon punto di partenza per l'interpretazione del nuovo sistema costituzionale. È evidente, infatti, che nella più recente ricostruzione della Corte il potere regolamentare dello Stato, nel precedente sistema costituzionale, non soffriva affatto di un limite di materia, ma

(4) così G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza. Il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, nota a Corte costituzionale, sent. 376/2002, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2003.

(5) G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.*, nota a Corte costituzionale, sent. 376/2002, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2003.

di un limite relativo al suo rango come fonte, in relazione alle leggi regionali.

Da questo punto di vista, c'è indubbiamente un mutamento di prospettiva rispetto a quanto affermato nella sentenza 408/98, che (in relazione allo stesso art. 20, l. 59/97, nella sua precedente formulazione) aveva affermato non essere possibile attribuire ad esso "un significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale" (punto 28 in diritto).

Tuttavia, è innegabile che tra le due sentenze vi sia prima di tutto una differenza di messa a fuoco, nel senso che nella sent. 408/98 il tema era in qualche modo visto da lontano, molto in sintesi, laddove la sent. 376/02 procede ad una analisi assai più profonda del tema. Non mi sento perciò di escludere che la 376 non contraddica realmente la 408, ma ne costituisca piuttosto una precisazione, dovuta da un lato ad un più preciso inquadramento sistematico del tema, dall'altro anche ad una riflessione sul mutato ruolo del regolamento nel sistema delle fonti statali (pur ferme restando, ovviamente, le riserve di legge poste dalla Costituzione).

La premessa dell'intero ragionamento sta nella affermazione presupposta che la legge statale non soffriva (parliamo sempre del vecchio Titolo V) di un vero e proprio limite di materia nei confronti delle Regioni, ma di un limite di "profondità" dell'intervento, che rilevava essenzialmente non di fronte alla astratta competenza regionale, ma di fronte alla competenza esercitata, e dunque di fronte a leggi regionali esistenti ed operanti.

A sua volta, l'art. 117, c. 1, Cost. (vecchio testo) non stabiliva affatto che la materia regionale non potesse essere disciplinata – almeno in parte – con regolamento statale, ma stabiliva che la potestà legislativa regionale si svolgesse "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato". Il punto fermo, dunque, era che dai regolamenti non potessero trarsi limiti per le leggi regionali, dal che conseguiva anche l'illegittimità di ipotetiche abrogazioni di leggi regionali operate con regolamento.

La regola, dunque, non era che nelle materie regionali la di-

disciplina statale della materia potesse essere composta solo da disposizioni di legge, era invece che solo le disposizioni di legge potevano costituire legittimo vincolo per la potestà legislativa regionale, e solo disposizioni di legge potevano dunque travolgere leggi regionali preesistenti.

5. I riflessi applicativi

Se, giunti a questo punto, cerchiamo di mettere a fuoco più precisamente le ipotesi nelle quali legittimamente la disciplina che le Regioni applicano possa essere composta, almeno in parte, da norme di regolamenti statali di delegificazione (e dunque sempre tralasciando quelle eventualmente basate su titoli di legittimazione speciali, quali l'attuazione di direttive comunitarie), possiamo tornare a quanto a questo proposito considerato nella sentenza.

In essa l'ipotesi di base è che “in molte materie, pur attribuite alla competenza regionale, la mancanza di una compiuta disciplina dettata da leggi regionali ha fatto sì che continuassero a spiegare efficacia leggi statali previgenti, non solo come fonti da cui si desumevano i principi fondamentali vincolanti per le Regioni (secondo la previsione dell'art. 9, c. 1, l. 62/53, come modificato dall'art. 17, l. 281/70), ma anche come disciplina di dettaglio efficace in assenza dell'intervento del legislatore locale” (punto 5 in diritto).

In questo caso, la normativa regolamentare di delegificazione sostituisce la precedente normativa legislativa di dettaglio, e sarà da applicare da parte delle Regioni prive di una diversa disciplina sul punto: ma ovviamente non si potrà dire che il regolamento prevale sulla legge regionale: semplicemente, esso compone una parte della normativa statale che sarebbe stata comunque da applicare in difetto di una regionale.

Accanto a questa ipotesi di “originaria” inesistenza di una legislazione regionale – e di conseguente applicabilità della normativa statale (prima solo legislativa e poi) completata dal regolamento di delegificazione – la stessa Corte pone come ulte-

riormente possibile l'ipotesi dell'esistenza di previe leggi regionali le quali, secondo i principi posti "potrebbero ritenersi abrogate solo dall'entrata in vigore di nuove norme legislative statali di principio, con le quali risultino incompatibili".

L'ipotesi viene tuttavia discussa – comprensibilmente nel contesto della sentenza – solo in relazione alle norme legislative poste con lo stesso art. 20, l. 59/97. Ed a questo proposito si nota da un lato che "l'ipotetica abrogazione sarebbe effetto autonomo dell'entrata in vigore delle disposizioni legislative contenenti i principi (secondo quanto previsto dall'art. 10, l. 62/53), e non già dell'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, che condiziona soltanto – secondo il meccanismo sancito dall'art. 17, c. 2, l. 400/88, e ribadito dall'art. 20, c. 4, secondo periodo, l. 59/97 – l'abrogazione delle disposizioni di leggi statali delegificate", dall'altro che i principi posti dall'art. 20 sono "principi procedurali, di massima inidonei, per il loro contenuto, a causare l'abrogazione per incompatibilità delle leggi regionali anteriormente vigenti (tanto che lo stesso legislatore statale li qualifica alla stregua di "principi generali dell'ordinamento giuridico": art. 20, c. 7)".

Dunque, per il caso specifico la Corte attesta che: 1) i principi procedurali di semplificazione fissati dalla l. 59/97 non sono tali da determinare immediatamente l'abrogazione per incompatibilità delle leggi regionali; 2) che il regolamento non determina l'autonoma abrogazione di alcuna legge regionale, non essendo operante in relazione alla legge regionale il meccanismo di "specificazione" dell'abrogazione operante in relazione alle leggi statali delegificate; 3) che dunque i regolamenti di delegificazione sono in grado di operare solo nelle Regioni che ancora applicassero la normativa statale, e solo in conseguenza di tale applicazione; 4) che, quanto alle altre Regioni (che avevano e che conservano la propria legislazione), esse avranno – se non vi hanno ancora adempiuto – il dovere di adeguare la propria legislazione ai principi di semplificazione procedurale.

6. *Una verifica nella normativa sui lavori pubblici*

Proviamo ora a sperimentare i concetti così espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza 376/2002 verificandone la possibile applicazione ad una ipotesi ugualmente di delegificazione, operata tuttavia al di fuori del contesto dell'art. 20 della l. 59/97. Il nostro caso sperimentale è costituito dalla materia dei lavori pubblici. In effetti, l'art. 3 della l. 109/94 (intitolato appunto "delegificazione") demanda la materia "alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi dell'articolo 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400": la quale, a sua volta, riguarda "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".

Tale ipotesi costituisce un *test* di notevole interesse, sia in assoluto, sia in relazione alla verifica della coerenza e consistenza della giurisprudenza costituzionale. Infatti, la disposizione ora citata dell'art. 3, l. 109/94 è stata a suo tempo impugnata dalle Regioni; e la Corte aveva rigettato la questione con la espressa motivazione che "i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale" (sent. 482/95, punto 8 in diritto). Tuttavia, il regolamento poi effettivamente emanato - il DPR 21 dicembre 1999, n. 554 - all'art. 1 dispone la propria applicazione anche da parte delle Regioni, da un lato, in via permanente (c. 2) "per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell'ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione" (ovviamente, nella precedente formulazione), dall'altro, in via transitoria (c. 3), fino a quando esse non abbiano "adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge" (espressione che nel contesto del regolamento in questione non indica la legge divina ma più modestamente la l. 109/94).

Ora, a causa di questa “interferenza” con la legislazione regionale le disposizioni dell’art. 3 ora citate sono state anch’esse impugnate davanti alla Corte costituzionale - stavolta mediante un conflitto di attribuzioni rivolto a “far valere” quanto statuito dalla sentenza 482/95. La sentenza relativa a tale controversia non è ancora uscita, ma non dovrebbe ormai tardare molto: e sarà dunque presto agevole verificare in relazione ad essa le considerazioni qui formulate.

Al momento dell’entrata in vigore della legge 109/94 molte Regioni disponevano di una propria legislazione sui lavori pubblici, anche se non posso escludere che qualcuna non ne dispense, e continuasse semplicemente ad applicare la legislazione statale. Può darsi inoltre che le normative regionali non coprissero l’intera materia, e che dunque anche Regioni dotate di leggi sui lavori pubblici continuassero in parte ad applicare legislazione statale. Quando questo accada (e per le parti in cui questo accada), il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 376/2002 sembra applicarsi senza difficoltà: tali Regioni continueranno ad applicare la normativa statale fino a quando non si dotino - nel rispetto delle regole costituzionali - di una normativa propria: e poco importa dunque se la normativa statale sia composta solo di disposizioni di legge, o da un insieme di disposizioni legislative e regolamentari.

Dove invece vi fosse legislazione regionale, poiché, al contrario dell’art. 20, l. 59/97, la legge statale sui lavori pubblici 109/94 non stabilisce vaghi principi di semplificazione, ma specifici e precisi principi di materia, possiamo supporre che - nel quadro del “vecchio” Titolo V e sempre in applicazione di quanto enunciato nella sentenza 376 - tale legislazione regionale sia stata in parte abrogata dal sopraggiungere dei nuovi principi e in genere dalle nuove regole legislative, e da esse sostituita. Tuttavia, ciò non può riguardare la parte di disciplina specificamente demandata al regolamento statale di delegificazione, quella ulteriore rispetto alla legge: la programmazione, progettazione e direzione dei lavori, il collaudo e le attività di supporto tecnico-amministrativo, le procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli inca-

ricchi di progettazione, le forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedimentali, nonché le procedure di accesso a tali atti, i rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e le relative competenze, secondo il disposto dell'art. 3, c. 1, l. 109.

Dove dunque le Regioni avessero avuto autonoma disciplina di tali aspetti, tale disciplina rimaneva in vigore – a quel che sembra – anche dopo la legge quadro statale: e se è così, alla stregua di quanto affermato dalla sentenza 376, essa non può venire toccata dal regolamento, che realizza semplicemente la sostituzione di norme di dettaglio già applicabili dalle Regioni (dove ancora lo fossero) con altre norme di dettaglio.

Ora, è possibile armonizzare con tali conclusioni i disposti dell'art. 1 del regolamento statale sui lavori pubblici?

Il comma 3 di tale disposizione stabilisce, come sopra accennato, che “ai sensi dell'articolo 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62” le Regioni “applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge”⁽⁶⁾; se si tiene fermo che non ci può essere sostituzione di norme di regolamento a norme di legge regionale fino a quel momento applicabili, la disposizione andrebbe letta con la riserva sottintesa “sempre che non esista legislazione regionale tuttora vigente in materia”⁽⁷⁾.

Ma anche se si accettasse di leggere la disposizione in questo modo, rimane il fatto che, secondo la sentenza 376/2002, il regolamento non dovrebbe contenere altro che disciplina di dettaglio sostitutiva di altra precedente di fonte legislativa: ed è evidente che non fa parte di tale disciplina di dettaglio “sostitutiva” una disposizione che in qualunque modo intenda esprimere un comando su ciò che le Regioni devono applicare o non ap-

(6) Non occorre ricordare che l'art. 10, l. 63/53 dispone che “le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse” (c. 1) e che “i Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni”.

(7) Già con la sentenza 482/95 la Corte aveva stabilito che “solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale può determinare, ai sensi dell'art. 10, c. 1, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'abrogazione delle prime”.

plicare. Può darsi che alcune Regioni debbano applicare il regolamento: ma ciò avviene, secondo i principi, in quanto essi applicano in genere la disciplina statale in quella materia o submateria, e non in quanto il regolamento sia abilitato a disporlo.

Il comma 2, a sua volta, prevede che le Regioni applichino in via permanente il regolamento statale “per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell’ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell’art. 117 della Costituzione”. Anche questi disposti appaiono difficilmente riconducibili a quelle norme di dettaglio, che proprio in quanto tali e per definizione – secondo l’espressa enunciazione della sentenza 376 – le Regioni possono sostituire con la propria legislazione. Sembra evidente che in questo modo si delimita invece il campo stesso di applicazione della legge regionale, esercitando un compito che certo non spetta al regolamento di delegificazione secondo i principi posti dalla sentenza 376.

7. Regolamenti statali e Regioni nel nuovo Titolo V

La stessa sentenza più volte citata sottolinea con forza che essa si riferisce al contesto del vecchio Titolo V. La Corte precisa di non avere motivo per porsi “il diverso problema della compatibilità della legge impugnata con il sistema cui ha dato vita il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, che non solo ha posto su basi rinnovate il riparto delle competenze normative fra Stato e Regioni, ma ha stabilito che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo “nelle materie di legislazione [statale] esclusiva”, mentre “spetta alle Regioni in ogni altra materia” (art. 117, c. 6, Cost., nel nuovo testo).

Naturalmente, però, il problema che quella specifica sentenza non aveva ragione di porsi è un problema in sé ineludibile, ed infatti la stessa sentenza 376 precisa che “le Regioni non mancherebbero di strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettan-

ti, 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”.

Dunque, pur senza prendere una posizione giuridicamente impegnativa, la Corte costituzionale ipotizza, con il nuovo Titolo V, una trasformazione delle condizioni di ammissibilità dei regolamenti statali di delegificazione nelle materie regionali, nel senso che prima della modifica del Titolo V si trattava di un problema di rapporto tra fonti, dopo la riforma si tratterebbe di un limite di materia della competenza regolamentare statale.

A questa stregua, l’annoso problema delle condizioni di legittimità e di operatività dei regolamenti statali nelle materie regionali parrebbe risolto in radice – dal punto di vista della teoria costituzionale se non da quello della pratica (essendo numerosissime le nuove leggi statali che continuano a prevedere i più diversi poteri regolamentari e normativi statali, del tutto incuranti delle nuove regole costituzionali) – dalla affermazione costituzionale dell’esistenza della potestà regolamentare statale solo nelle materie di cui all’art. 117, c. 2.

Poiché nelle materie regionali, cioè in quelle concorrenti di cui all’art. 117, c. 3, e in quelle “residuali” di cui all’art. 117, c. 4, non c’è potere regolamentare statale, ogni problema di interferenza sembrerebbe *a priori* escluso: se non fosse tuttavia per il fatto che, come viene spesso notato, non poche delle clausole di competenza statale ai sensi dell’art. 117, c. 2, sono in realtà finestre aperte sulle materie di competenza regionale: non occorre neppure ricordare, ad esempio, le “materie” della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, della concorrenza, dell’ambiente.

In tutti tali ambiti, dunque, il problema del rapporto tra regolamenti statali e legislazione regionale, ben lungi dal chiudersi, quasi si riapre.

Dall’affermazione generale che nelle materie di cui all’art. 117, c. 2, il potere regolamentare spetta allo Stato, potrà dedursi che mediante il suo esercizio potranno essere condizionate future leggi regionali, o addirittura poste nel nulla leggi regionali

preesistenti?

Proprio in relazione a questo problema potrebbe conservare tutto il suo valore la pregressa giurisprudenza costituzionale, nel senso che in tali ambiti esiste bensì una competenza regolamentare statale per materia (come poteva accadere in generale nel vigore del vecchio Titolo V), ma che ciò non annulla il diverso rango delle fonti, e non consente perciò di utilizzare lo strumento regolamentare quando si tratti di indirizzare o in qualunque modo condizionare la legislazione regionale⁽⁸⁾.

Naturalmente, questa affermazione, ove la si ritenga accettabile, non esaurisce il problema della eventuale necessità che compiti legislativi spettanti allo Stato a termini dell'art. 117, c. 2, debbano trovare ulteriore specificazione in atti attuativi. Proprio con riferimento alla questione, cui si è già accennato, dei livelli essenziali delle prestazioni, la stessa Corte costituzionale, nella ancora recentissima sentenza 88/2003, ha osservato che attraverso l'emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, si è disciplinato "il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano", e che tale sistema è stato confermato dall'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289: da cui la conclusione, tratta nella stessa sentenza, che "in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117,

(8) Che l'attribuzione generica allo Stato del potere regolamentare nelle materie di cui al c. 2, art. 117 non comporti la possibilità di uso di tale strumento in qualunque caso può essere argomentato anche in relazione ad altri vincoli giuridici, quali l'esistenza di riserve di legge (si pensi alla materia penale, ma anche in larga misura al diritto privato), o la stessa denominazione e funzione costituzionale delle materie: ad esempio, sembra abbastanza evidente che le "funzioni fondamentali" degli enti locali, proprio per tale loro qualificazione, non potrebbero essere individuate con atto regolamentare.

c. 2, lettera *m*), della Costituzione”⁽⁹⁾.

Nella citata sentenza la Corte non dice che la procedura così stabilita sia costituzionalmente necessaria, cioè che sia la sola costituzionalmente legittima, né d'altronde la natura della controversia consentiva di porre questo problema. È tuttavia evidente, a mio avviso, che proprio il fatto che ci si trovi al punto di intersezione tra le competenze statali e quelle regionali richiede che ogni decisione venga assunta nel quadro del principio di leale collaborazione con un atto di natura coerente all'obiettivo di indirizzare i servizi soggetti alla disciplina regionale, e che a questi requisiti non potrebbe adeguatamente corrispondere un atto di natura regolamentare unilateralmente assunto dallo Stato⁽¹⁰⁾.

(9) Si noti che una procedura equivalente è poi prevista dall'art. 46, c. 3, della stessa l. 289/2002, secondo il quale “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale”. Per la non utilizzabilità del regolamento statale per la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *m*), v. già R. TOSI, *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della Regione*, 2002, p. 765.

(10) Per queste “zone di intersezione” determinate dall'art. 117, c. 2, è in dottrina affacciata l'ipotesi di una perdurante utilità delle regole a suo tempo elaborate in tema di funzione statale di indirizzo e coordinamento: cfr. ad esempio, R. BIN, *I nodi irrisolti*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 200, nonché G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1262.

La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la legge costituzionale 3/2001

di Leonardo Zanetti

Sommario

1. *La disciplina dei procedimenti, tra semplificazione e decentramento.* – 2. *Il riparto di competenza tra lo Stato e le Regioni.* – 2.1. *Le materie di legislazione esclusiva statale.* – 2.2. *Le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni.* – 2.3. *Le materie di legislazione residuale/esclusiva regionale.* – 3. *Il ruolo delle fonti locali.* – 4. *Gli elementi di unificazione del sistema.* – 4.1. *La disciplina comunitaria.* – 4.2. *Gli strumenti di concertazione.* – 4.3. *I precetti individuabili nel “patrimonio costituzionale”.* – 5. *Conclusioni. Il ruolo recessivo della disciplina generale statale.*

1. *La disciplina dei procedimenti, tra semplificazione e decentramento*

La disciplina dei procedimenti amministrativi ⁽¹⁾ è interessata in questi anni da due concorrenti fenomeni: da un lato, l'innovazione concernente in modo specifico l'attività amministrativa, che ha preso il via con la l. 241/1990 ⁽²⁾; dall'altro,

(1) In apertura risultano opportune alcune precisazioni terminologiche: si parlerà indifferentemente di “disciplina”, “normazione”, “regolazione”, senza utilizzare quest'ultimo termine nel più specifico significato ad esso attribuito nel contesto degli studi di diritto dell'economia (su cui è d'obbligo il rinvio a S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, p. 265 ss.); si parlerà indifferentemente di “procedimenti amministrativi” e di “azione amministrativa”, per riferirsi comunque all'attività procedimentalizzata della pubblica amministrazione.

(2) E che da allora ha conosciuto sviluppi pressoché incessanti, al punto che importanti misure si trovano anche oggi all'esame del Parlamento: ci si riferisce al disegno di legge recante “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa” (XIV Legislatura, Atto Senato 1281). Per l'analisi di tale testo si vedano: G. PASTORI, *Dalla legge n. 241 alle pro-*

l'innovazione che riguarda in via generale l'assetto delle istituzioni pubbliche, e che da ultimo si impernia sulla riscrittura del Titolo V della parte II della Costituzione, effettuata con la l. cost. 3/2001⁽³⁾.

I due filoni di intervento, incentrati il primo su semplificazione e "democratizzazione" dell'attività amministrativa e il secondo sul decentramento dei pubblici poteri, non sono necessariamente separati l'uno dall'altro. Le premesse politico-culturali da cui prendono le mosse le due direzioni di riforma risultano in gran parte comuni, o per lo meno contigue: giacché l'obiettivo è quello di costruire un'amministrazione che operi meglio e che sia più vicina ai cittadini-utenti.

Fino alla recente revisione costituzionale, anzi, le due tendenze hanno potuto svilupparsi sostanzialmente di pari passo, seppur con alcune incertezze e contraddizioni. Infatti, l'originaria formulazione del Titolo V, almeno secondo l'interpretazione elaborata lungo alcuni decenni di giurisprudenza costituzionale, riconosceva tanti e tali spazi di intervento al legislatore nazionale, anche nelle materie assegnate in tutto o in parte ai livelli di governo sott'ordinati e in specie al livello regionale⁽⁴⁾,

poste di nuove norme generali sull'attività amministrativa, e D. SORACE, *La "legificazione" delle norme generali sull'azione amministrativa*, entrambi in *Amministrare*, 2002, rispettivamente p. 305 ss. e p. 321 ss.

(3) In realtà il Titolo V sembra destinato ad ulteriori evoluzioni, considerando l'avvenuta presentazione del disegno di legge costituzionale recante "Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione", relativo alla cosiddetta "Devoluzione" (XIV legislatura, Atto Senato 1187, Atto Camera 3641), e da ultimo l'elaborazione dell'ulteriore disegno di legge costituzionale recante "Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione", che secondo i proponenti mirerebbe proprio a coordinare le varie revisioni fin qui effettuate o *in itinere*, ma che secondo i critici punterebbe invece a realizzare un significativo ri-accentramento di competenze (quest'ultimo testo è stato approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003). Nel frattempo, per quanto riguarda l'attuazione legislativa del Titolo V nella sua attuale formulazione, si attendono gli esiti del disegno di legge recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", cosiddetto "La Loggia" (XIV legislatura, Atto Senato 1545, Atto Camera 3590).

(4) In questo scritto i riferimenti al livello regionale vanno intesi con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario. Peraltro, è noto che le Regioni a statuto speciale hanno assistito ad una significativa erosione delle proprie competenze normative, sicché ben difficilmente potrebbero essere indicate come modello di un diverso

che il sistema finiva comunque col ruotare intorno ad un perno unico e individuato, costituito per l'appunto dalla legge dello Stato. In altre parole, il decentramento territoriale incideva in modo non decisivo sulla disciplina dei procedimenti: giacché la disciplina promanava dallo Stato, almeno per la gran parte, anche quando i procedimenti erano (totalmente o parzialmente) di competenza delle autonomie territoriali. Basti ricordare come la l. 59/97, e le relative fonti di attuazione, abbiano realizzato significativi processi di riforma tanto in tema di decentramento quanto in tema di semplificazione, oggetto rispettivamente dei suoi capi I e III ⁽⁵⁾.

Ciò non toglie, si è detto, che vi fossero dubbi e disfunzioni: ad esempio per quanto riguarda la prassi, particolarmente diffusa proprio in materia di disciplina dei procedimenti, e costantemente seguita da Parlamento e Governo nonostante le caute ma esplicite indicazioni della Consulta in senso opposto, di intervenire nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente non solo con legge ma anche con semplici regolamenti (seppur "rinforzati" dalla circostanza di possedere efficacia delegificante) ⁽⁶⁾. Nemmeno mancavano specifiche aree in cui le fonti regionali e – in parte – locali occupavano spazi maggiori, dando vita ad esperienze anche significativamente differenziate rispetto alla regolazione statale di cornice: si ricordino i modelli innovativi elaborati in materia urbanistica ed edilizia ⁽⁷⁾. Tutta-

rapporto tra fonti statali e fonti sub-statali.

(5) Circa il nesso tra le due linee di riforma si veda per tutti L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 329 ss.

(6) In argomento si veda da ultimo G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V*, nota a Corte cost., sent. 376/2002, in *Le Regioni* 2003, p. 275 ss.

(7) Ad esempio, per quanto riguarda la rivisitazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, con l'introduzione da parte di diverse leggi regionali della distinzione tra piano strutturale e piani operativi, e con la sperimentazione presso alcuni Comuni di strumenti di perequazione, tutti fattori di sensibile differenziazione rispetto al modello previsto dalla legislazione urbanistica statale: sul punto E. FOLLIERI, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo convegno nazionale AIDU (Napoli, 16-17 ottobre 1998), Milano, Giuffrè, 1999, p. 91 ss.

via, in buona sostanza, il sistema continuava a trovare nella normazione statale lo strumento per garantire una elevata soglia di uniformità della disciplina dei procedimenti.

Tra gli altri aspetti, la centralità del livello statale nel sistema delle fonti, unitamente alla limitata propensione di molte realtà regionali e locali rispetto all'autonoma sperimentazione amministrativa, faceva sì che gran parte delle più significative riforme in tema di disciplina dei procedimenti – con le eccezioni cui si è accennato poc' anzi – venisse progettata e realizzata dal regolatore statale: si pensi da ultimo all'introduzione del cosiddetto "Sportello unico per le attività produttive", che qui in realtà interessa non tanto nel profilo organizzativo quanto nel profilo funzionale, costituito dal procedimento unificato per gli impianti produttivi, sicuramente uno degli istituti più innovativi degli ultimi anni ⁽⁸⁾.

Dunque, fin qui la trama istituzionale, e la cultura degli operatori del diritto, si è basata su una sorta di binomio tra semplificazione e decentramento, nel senso che la disciplina sostanziale dei procedimenti – incentrata sulla semplificazione – non conosceva particolari discontinuità o alterazioni dovute alla contemporanea riforma delle istituzioni – incentrata sul decentramento.

Il punto è che attualmente questi concetti devono essere sottoposti ad un'attenta revisione, in conseguenza della riscrittura del Titolo V. Ai nostri fini viene in rilievo soprattutto il nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari, così come definito dalla l. cost. 3/2001, che indubbiamente vede una significativa compressione della normazione statale e una corri-

Oppure, per quanto riguarda la cosiddetta "super-dia edilizia", ossia la denuncia di inizio attività relativa ad interventi di nuova edificazione e non soltanto ad interventi sul costruito, che ha visto la luce in alcuni ordinamenti regionali, prima di essere fatta propria dal legislatore statale: in proposito A. TRAVI, *La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 381-382.

(8) Nonostante i successivi interventi di diverse Regioni, la disciplina di base dell'istituto si deve ad una fitta trama di disposizioni statali (art. 20, l. 59/97, e relativo allegato; artt. 23-27 del d.lgs 112/98; d.P.R. 447/98). In proposito, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia a G. GARDINI, G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, Giappichelli, 2002.

spondente espansione della normazione regionale e locale ⁽⁹⁾. Con ciò, dal momento che in precedenza la funzione di unificazione dell'ordinamento amministrativo era svolta prevalentemente dalle fonti normative statali, inevitabilmente si aprono consistenti spazi per l'autonomo sviluppo dei diversi (sub)sistemi amministrativi regionali-locali.

Peraltro, sebbene per l'oggetto e i limiti del presente scritto sia necessario concentrarsi sulle innovazioni concernenti specificamente l'assetto dei poteri normativi, è ben noto che il nuovo Titolo V introduce innovazioni altrettanto significative in merito al ruolo stesso dei diversi livelli territoriali di governo, a partire dalla fondamentale affermazione circa il loro uguale concorso alla definizione della Repubblica (art. 114 Cost.). Anzi, l'accentuazione del carattere pluralistico dell'ordinamento, unitamente alla presenza di scarsi strumenti di raccordo interistituzionale, fa sì che l'assetto emerso dalla riforma del 2001 possa

(9) Per effetto di una serie di chiare indicazioni costituzionali: la sottoposizione della legge statale e della legge regionale agli identici limiti del rispetto della Costituzione e del rispetto dei vincoli comunitari e internazionali (art. 117, c. 1); la riserva alla legislazione statale esclusiva di materie specifiche e nominate, ancorché talora – ad esempio nel caso della “tutela della concorrenza” – a carattere “trasversale” (art. 117, c. 2); l'attribuzione alla legislazione concorrente Stato-Regioni di materie per quantità e qualità ben più rilevanti che nel passato (art. 117, c. 3); la previsione della legislazione residuale/esclusiva delle Regioni per quanto riguarda tutte le materie non diversamente attribuite (art. 117, c. 4); il riparto della competenza regolamentare, che vede i regolamenti statali limitati alle materie oggetto di legislazione statale esclusiva, e i regolamenti regionali estesi a tutte le altre materie, ivi incluse quindi le materie oggetto di legislazione concorrente (art. 117, c. 6); la soppressione del controllo preventivo dello Stato sulle leggi delle Regioni (art. 127); la costituzionalizzazione delle fonti statutarie e regolamentari degli enti locali (art. 114, c. 2, e art. 117, c. 6). Per un esame complessivo si veda S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 107 ss. Si consideri poi un ulteriore dato, che in sé racchiude la logica – e la problematicità – della riforma del 2001: la scomparsa di ogni riferimento esplicito all'“interesse nazionale”, peraltro da intendersi come rinuncia non già al corrispondente valore bensì all'esclusiva titolarità statale in proposito, nella prospettiva dell'attribuzione delle esigenze unitarie tanto allo Stato quanto agli altri livelli istituzionali, nelle forme esplicitamente o implicitamente previste dal nuovo Titolo V, e soprattutto con la valorizzazione del principio – e degli strumenti – di leale collaborazione. Per una ricostruzione in questi termini si veda soprattutto R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss., spec. pp. 1218 ss.

essere efficacemente definito come “pluralismo paritario”⁽¹⁰⁾ o perfino come “sistema policentrico esploso”⁽¹¹⁾.

Nelle prossime pagine si prenderanno in esame più da vicino le ricadute provocate sulla disciplina dei procedimenti da questa situazione di policentrismo normativo e istituzionale. Fin d’ora, però, si deve evidenziare come tale situazione presenti caratteri profondamente innovativi.

Anzitutto, viene messo radicalmente in discussione il binomio semplificazione-decentramento. Infatti, se in precedenza le due politiche potevano essere governate in modo sostanzialmente unitario dallo Stato, e per esso dalla legge statale ordinaria, nel quadro odierno il decentramento trova un presidio costituzionale (più) esplicito e rigoroso, soprattutto per quanto riguarda le competenze normative⁽¹²⁾: e ciò si riverbera sulla semplificazione, o meglio sulla disciplina dei procedimenti in genere, proprio perché si tratta di uno degli ambiti in cui oggi risulta particolarmente accentuato il ruolo della normazione del sistema autonomistico, e specialmente della legge regionale.

Da questa premessa derivano – consequenzialmente e inevitabilmente – due corollari. In primo luogo, si aprono importanti prospettive di differenziazione dell’ordinamento amministrativo, non solo nei suoi profili generali e organizzativi⁽¹³⁾, ma anche con specifico riguardo alla disciplina dei procedimenti. In secondo luogo, si pone il problema specularmente opposto, giacché si tratta di verificare se e come sia possibile evitare che una simile differenziazione sfoci in una completa rottura del sistema.

(10) Per tutti si veda M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, spec. p. 1274-1275.

(11) Espressione presa a prestito da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.

(12) Giacché sotto il profilo delle competenze amministrative il nuovo art. 118 Cost. enuncia un univoco principio di base (la sussidiarietà “verticale”, con un dichiarato favore per il Comune), ma lo affianca con ulteriori principi di segno parzialmente diverso (differenziazione e adeguatezza): con l’effetto di conferire alle scelte politico-legislative circa l’allocazione delle funzioni una certa flessibilità (anche sotto il profilo della reversibilità).

(13) Come evidenzia M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti)*, cit., spec. pp. 1282-1285.

In realtà, evidenziare i punti di snodo dell'innovazione costituzionale non significa condividere *in toto* la loro logica e i loro contenuti, e nemmeno ignorare come le numerose questioni istituzionali e politiche da essi sollevate risultino oggetto finora di interpretazioni largamente divergenti, alcune più in linea con la tradizione, altre più aperte all'innovazione⁽¹⁴⁾. Tuttavia, la chiave di lettura che appare preferibile, almeno per chi utilizzi gli strumenti dell'analisi giuridica, è quella – opportunamente suggerita da diversi osservatori⁽¹⁵⁾ – che consiste nel “prendere sul serio” la riforma del Titolo V: ovvero, nel partire dal nuovo testo della Carta fondamentale⁽¹⁶⁾, per poi verificare se si possa ancora attingere al diritto vivente formatosi sulla base del vecchio testo, particolarmente per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale; e non nel prendere le mosse dalla situazione anteriore, applicando *sic et simpliciter* i relativi principi e concetti per ricostruire il quadro attuale.

Sulla base di queste osservazioni, nei prossimi paragrafi si cercherà di approfondire quali siano le specifiche conseguenze della riforma del 2001 sulla disciplina dei procedimenti, dapprima nell'ottica della scomposizione, ossia esaminando l'ampiezza delle competenze normative dei diversi livelli istituzionali, e quindi nell'ottica della ricomposizione, ovvero verificando se e quali siano gli strumenti per garantire degli standard

(14) Ad esempio, diverse posizioni sostenute nel presente scritto, e complessivamente ispirate alla valorizzazione della novella costituzionale, trovano una articolata confutazione in R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.

(15) In tal senso: G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1248; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti)*, cit., p. 1285 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1305-1307.

(16) Naturalmente riferendosi al testo costituzionale risultante non solo dal Titolo V ma anche dalle restanti articolazioni, ivi inclusi i principi fondamentali, la parte I, la parte II. E tuttavia con l'avvertenza che ciò non può legittimare il ricorso a vere e proprie forzature interpretative, come quella secondo cui l'art. 5 Cost. consentirebbe di basare dei poteri legislativi statali “impliciti”, nonostante la presenza nell'art. 117 Cost. di un dettagliato elenco delle competenze dello Stato e delle Regioni.

di uniformità⁽¹⁷⁾.

2. Il riparto di competenza tra lo Stato e le Regioni

È noto che, con riguardo alla formulazione originaria del Titolo V, in giurisprudenza e dottrina si è affermata la ricostruzione secondo cui la disciplina dei procedimenti costituisce un elemento dei diversi ambiti materiali, e ne segue quindi il regime giuridico⁽¹⁸⁾. All'epoca, ciò comportava che nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente o ripartita (elencate dal "vecchio" art. 117, c. 1, Cost.) la competenza spettasse allo Stato, quanto alla individuazione dei principi fondamentali, e alle Regioni, quanto alle ulteriori prescrizioni; e che nelle materie oggetto di potestà legislativa attuativa regionale (individuate dal legislatore statale in base al "vecchio" art. 117, c. 2, Cost.) la competenza si concentrasse ulteriormente in capo allo Stato, lasciando alle Regioni spazi minimi di normazione.

Nonostante l'avvenuta riscrittura del Titolo V, e la conseguente trasformazione del sistema delle fonti (per ricollegarsi alle fattispecie appena citate, si ricordi la scomparsa della pote-

(17) Nell'indagine circa gli effetti della riforma costituzionale sulla disciplina dei procedimenti ci si può avvalere di alcuni primi ma significativi contributi, tra cui particolarmente (oltre a quelli ricordati alla precedente nota 2): A. CORPACI, *Revisione del Titolo V*, cit., pp. 1319-1321; G. PASTORI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Relazione al Convegno *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione* (Roma, 22 marzo 2002), dattiloscritto (reperibile su www.astrid-online.it); D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 757 ss.

(18) Si veda in particolare Corte cost., 13 dicembre 1991, n. 465, in *Le Regioni*, 1992, p. 1349 ss., con nota di G. PASTORI, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*. Peraltro non sono mancate letture parzialmente differenti, come quella secondo cui la potestà legislativa regionale, almeno con specifico riguardo al recepimento della l. 241/90, non sarebbe stata "né esclusiva, né concorrente e nemmeno attuativa, ponendosi invece in una posizione intermedia e di dubbio inquadramento costituzionale": così Q. LORELLI, *I principi della legge 241/90 nella legislazione regionale (art. 29)*, in G. ARENA, C. MARZUOLI, E. ROZO ACUÑA (a cura di), *La legge n. 241/1990: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall'entrata in vigore*, Atti dell'incontro del Gruppo di San Martino (Urbino, 15-16 ottobre 1999), Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2001, p. 225 ss., spec. p. 240.

stà legislativa attuativa), questo schema interpretativo risulta tuttora condivisibile, almeno nelle sue linee portanti. Rimangono infatti valide le ragioni concettuali che ne erano alla base, e particolarmente l'esistenza di un nesso ineludibile tra disciplina sostanziale e disciplina procedimentale. D'altro canto non si rinvencono innovazioni di diritto positivo in grado di contraddire il dato concettuale.

Ancora oggi, perciò, si deve ritenere che la potestà di regolare una determinata materia comporti – tra l'altro – la potestà di regolare i procedimenti rientranti in tale materia. E si deve ritenere che la “profondità” della normazione permanga la medesima: sicché negli ambiti in cui la competenza risulta ripartita tra più livelli di governo anche la normazione sui procedimenti dovrà essere distribuita in proporzione; mentre negli ambiti in cui la competenza è affidata unicamente o prevalentemente ad un soggetto istituzionale anche la normazione sui procedimenti spetterà primariamente ad esso.

Naturalmente, pur rimanendo invariati i presupposti ermeneutici, muta radicalmente l'ambiente in cui tali presupposti trovano applicazione: sicché la continuità di metodo non corrisponde ad un intento riduttivo, ma al contrario conduce ad esiti assai divergenti rispetto al passato.

Bisogna infatti considerare l'avvenuta inversione del criterio di riparto tra fonti statali e fonti regionali, con l'attribuzione a queste ultime della normazione di materie notevoli per quantità e qualità, a titolo di legislazione concorrente o di legislazione residuale/esclusiva. Occorre inoltre rilevare che le macro-aree riservate allo Stato riguardano ambiti come il diritto civile e penale o il diritto processuale, ma non si estendono al diritto amministrativo. Con ciò si delinea un quadro in cui sono le Regioni a proporsi quali principali centri di disciplina dell'amministrazione, dei “rapporti amministrativi”.

Dunque, se le materie di competenza regionale risultano ora così estese, e se tali materie riguardano anzitutto l'amministrazione, il criterio dell'inerenza tra regolazione sostanziale e regolazione procedimentale non può che aprire la via ad una valorizzazione del ruolo regionale nella disciplina dei procedi-

menti, come si vedrà meglio nel prosieguo.

2.1. *Le materie di legislazione esclusiva statale*

Non vi è dubbio che nelle materie assegnate alla legislazione esclusiva statale la disciplina dei procedimenti spetti ordinariamente alla normazione dello Stato: per l'appunto alla legge, in prima battuta, ed eventualmente ai regolamenti, per quanto riguarda lo sviluppo e la specificazione delle disposizioni legislative. Si tratta infatti dell'unico ambito in cui lo Stato conserva la possibilità di intervenire con strumenti non solo di rango primario ma anche di rango secondario⁽¹⁹⁾.

Peraltro questa regola può conoscere delle eccezioni, atteso che in tali materie lo Stato ha la facoltà di delegare il potere regolamentare alle Regioni (come esplicitamente prevede l'art. 117, c. 6, Cost.). Sicché è astrattamente ipotizzabile che la disciplina del procedimento sia "mista", in quanto per certi aspetti dettata dalla legge statale, e per altri profili rimessa al regolamento regionale. Il punto di maggiore novità sembra rappresentato non tanto dall'eventuale concorso di disposizioni statali e regionali nella regolazione di uno stesso procedimento, quanto dalla circostanza che le Regioni risultino vincolate all'impiego dello strumento regolamentare, nonostante la loro tradizionale preferenza per l'utilizzo della fonte legislativa oppure di fonti sub-legislative atipiche (come le delibere di Giunta), preferenza che finora non sembra venuta meno nonostante la soppressione della riserva al Consiglio circa l'adozione dei regolamenti (con la l. cost. 1/99). Non ci si può nascondere, tuttavia, che siffatta facoltà di delega sembra destinata ad un successo piuttosto scarso, almeno finché si protrarranno le attuali tendenze espansive della normazione nazionale.

In realtà, la questione principale che attiene alle materie oggetto di legislazione statale esclusiva, non solo in termini gene-

(19) Cfr. retro, nota 9. Per un'analisi del "nuovo parallelismo" tra normazione primaria e normazione secondaria dello Stato si veda C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 935 ss., spec. p. 964.

rali ma anche per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti, riguarda l'ampiezza delle materie cosiddette "trasversali" ⁽²⁰⁾. Infatti, non mancano letture tese a valorizzare l'estensione e la profondità di tali materie, facendovi rientrare ogni questione correlata, da un lato, ed escludendo che su di esse possano intervenire le fonti normative regionali o locali, dall'altro.

Questo orientamento non risulta però condivisibile, come si ricava anche dalle prime valutazioni giurisprudenziali. La Corte costituzionale, in specie, ha già avuto modo di rendere alcune affermazioni particolarmente significative, sebbene sia immaginabile che esse siano soltanto le prime di una lunga serie.

Con la sent. 282/2002 ⁽²¹⁾, la Corte ha anzitutto fornito un criterio di fondo con cui affrontare le specifiche questioni inerenti il riparto di competenza normativa tra Stato e Regione, stabilendo che l'interprete "deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la l. cost. 3/2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dall'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale". Nella stessa sentenza, la Corte ha inoltre intrapreso la definizione delle competenze statali esclusive, prendendo le mosse da quella in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", circa la quale ha affermato che "non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legi-

(20) Tra cui principalmente: la tutela della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e)); la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m)); le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p)); la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s)).

(21) I passaggi riportati nel testo sono tratti dal punto 3 della motivazione in diritto. Le massime della sentenza sono pubblicate in *Le Regioni*, 2002, p. 1444, con note di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, e di L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*. Per l'esame di tale decisione si può vedere inoltre Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in questa *Rivista*, 2002, p. 685 ss.

slatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”.

Con la sent. 407/2002 ⁽²²⁾, la Consulta ha proseguito la delicata opera di ricostruzione del nuovo sistema, ponendo le basi per una corretta interpretazione di tutte le materie oggetto di legislazione esclusiva statale, e delineando i confini della competenza statale in tema di “tutela dell’ambiente”. In termini generali, la Corte ha affermato che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie”. Circa il profilo ambientale, la Corte ha aggiunto che “l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”; e che “è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale” ⁽²³⁾.

Queste affermazioni del giudice delle leggi, com’è evidente, hanno un valore che va ben oltre il tema relativamente specifico

(22) In *Giust.it* (www.giust.it), n. 7-8/2002, con nota di N. LAIS, *Il “valore ambiente” e la competenza delle Regioni*. I passaggi riportati sono tratti dal punto 3.2 della motivazione in diritto.

(23) Per una ulteriore applicazione di questo concetto di “tutela dell’ambiente” si veda Corte cost., sent. 536/2002.

qui in esame. Anche ai nostri fini, comunque, esse offrono spunti assai utili: in primo luogo perché la configurazione delle attribuzioni normative statali di tipo trasversale come competenze-valore anziché come competenze-materia fa sì che la disciplina dei procedimenti amministrativi spetti allo Stato soltanto per la parte in cui corrisponda a fondamentali esigenze di uniformità, mentre per il resto possa essere dettata dalle Regioni; in secondo luogo perché l'accento sull'inversione del riparto di competenze normative (per cui l'intervento del legislatore regionale è "normale" e l'intervento del legislatore statale è "derogatorio") induce a ritenere che la soglia dell'uniformità (oltre cui scatta il titolo di legittimazione del regolatore centrale) vada intesa in modo rigoroso, facendola coincidere con un nucleo essenziale di principi e istituti sull'agire amministrativo. Sicché l'esclusività delle competenze statali di tipo trasversale, anche in tema di procedimenti, si coglierebbe sul piano qualitativo più che quantitativo, risolvendosi nella potestà di dettare normative "ordinamentali", più che discipline estese e minute⁽²⁴⁾.

Le parole della Consulta, e le conclusioni a cui si è creduto di poter giungere sulla base di esse, sembrano peraltro suscettibili di applicazione generale, ossia per quanto riguarda tutte le competenze trasversali, ancorché non espressamente considerate dalla giurisprudenza in discorso⁽²⁵⁾. Ci si riferisce soprattutto

(24) D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., pp. 766-767, peraltro riferendosi specificamente ad alcune delle materie trasversali, tra cui la "tutela della concorrenza", ritiene che la legislazione esclusiva statale "possa e debba espandersi fino al limite necessario per raggiungere il suo fine ma che non possa andar oltre nella compressione del potere legislativo generale attribuito alle Regioni (principio di proporzionalità), così che dovrebbe limitarsi a dettare soltanto alcune norme inderogabili di principio, da integrare e attuare poi a livello regionale, ogni qualvolta norme del genere siano sufficienti per lo scopo che ne caratterizza l'esistenza".

(25) Si noti che la vicenda decisa dalla Corte costituzionale con la citata sentenza 407/2002 avrebbe offerto l'occasione per una prima pronuncia in proposito: infatti nel ricorso, proposto dal Governo contro una legge della Regione Lombardia che – in tema di attività produttive a rischio di incidenti rilevanti – impone alle aziende adempimenti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione dello Stato, si sosteneva tra l'altro che ciò comporterebbe "alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno di quelle imprese che si trovano ad operare in Regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori"; ma nella decisione questo profilo

to all'ambito della "tutela della concorrenza", la cui esatta definizione è particolarmente delicata e problematica, considerato che dal punto di vista meramente lessicale e concettuale si potrebbe ricondurre a tale area ogni misura comportante ricadute dirette o indirette sull'andamento dei mercati: pertanto, ad esempio, il legislatore statale potrebbe stabilire gli *stock* massimi e minimi di adempimenti amministrativi a carico delle imprese nei vari settori di attività, e così svuotare le attribuzioni altrove riconosciute dal nuovo Titolo V al legislatore regionale a titolo di normazione concorrente e persino di normazione residuale/esclusiva.

Ebbene, proprio alla luce di quanto esposto poco sopra, una simile ricostruzione non sembra corretta, dovendosi ritenere che anche in tema di "tutela della concorrenza", le fonti normative dello Stato possano intervenire soltanto per fissare regole essenziali di uniformità e omogeneità, per impedire evidenti soluzioni di continuità nell'assetto dei mercati; e debbano privilegiare il ricorso a disposizioni di principio, o comunque a discipline brevi e compatte, che consentano di essere specificate e integrate secondo le diverse peculiarità territoriali ⁽²⁶⁾.

Del resto, alcune recenti vicende, come quella inerente alla riforma in senso pro-concorrenziale della disciplina del commercio, avviata dal d.lgs. 114/98 e fortemente ostacolata dalla normazione attuativa di Regioni ed enti locali ⁽²⁷⁾, dimostrano senz'altro che il sistema delle autonomie fin qui ha mostrato scarsa sensibilità per il tema dell'apertura dei mercati, ma evidenziano nondimeno come le istituzioni nazionali anche nel previgente sistema – e quindi godendo di prerogative particolarmente rilevanti – per scelta o per necessità non siano state in grado di governare con saldezza questi processi ⁽²⁸⁾.

non è stato sviluppato.

(26) In tal senso si veda anche B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 73-73.

(27) Le Regioni, in materia di commercio, prima della revisione del Titolo V disponevano di una mera potestà legislativa attuativa, mentre nel sistema derivato dalla riforma risultano titolari di potestà legislativa residuale/esclusiva.

(28) Sulla problematica vicenda della riforma del commercio si possono vedere: Au-

2.2. Le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni

Tra la “potestà legislativa concorrente” e la “legislazione concorrente”, così come previste l’una dalla versione anteriore e l’altra dalla versione attuale dell’art. 117 Cost., esiste di certo una linea di continuità, naturalmente non per la mera assonanza lessicale bensì per specifici elementi concettuali: infatti, l’una e l’altra richiedono che i principi fondamentali della materia siano posti dalla legge dello Stato, e che la restante disciplina venga dettata dalle leggi delle Regioni. Questa continuità, però, non deve indurre a stabilire una equazione tra la vecchia e la nuova “concorrenza” tra legislatori: giacché ben diverso è il quadro complessivo di riferimento.

Nel nuovo Titolo V si rinvergono sia istituti generali (*in primis* l’affermazione del pluralismo paritetico tra tutti i livelli territoriali) sia istituti riguardanti specificamente il potere legislativo (tra cui l’inversione del criterio di riparto tra i due legislatori, e la sottoposizione di entrambi agli identici limiti del rispetto della Costituzione e del rispetto dei vincoli comunitari e internazionali) tali da far emergere una diversa nozione di “principio fondamentale della materia”, e quindi una diversa estensione della competenza statale: soltanto le prescrizioni assolutamente qualificanti e centrali per la disciplina di un certo settore potranno considerarsi principi fondamentali; di conseguenza, soltanto in relazione a simili prescrizioni potrà esercitarsi appieno la competenza statale. Si aggiunga che queste considerazioni sono corroborate dalla lettera dell’art. 117, che nel passaggio dalla vecchia alla nuova formulazione ha accentuato la centralità delle prerogative regionali ⁽²⁹⁾. E si noti altre-

torità garante della concorrenza e del mercato, segnalazione 20 dicembre 2001, *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in *Bollettino AGCM*, 1-2/2002; L. PELLEGRINI, *Da riforma a controriforma. La regolamentazione del commercio*, in *Mercato concorrenza regole*, 2000, p. 311 ss.

(29) Come rileva M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti)*, cit., p. 1275, n. 5, secondo cui si sarebbe verificata una vera e propria “inversione della potestà concorrente”. E in effetti il confronto tra le due versioni della norma costituzionale mostra una differenza di impostazione piuttosto evidente: secondo il testo previgente “la Regione emana nelle seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fonda-

si che le prime indicazioni della giurisprudenza costituzionale, ricavabili soprattutto dalla citata sent. 282/2002, vanno appunto nel senso di configurare l'intervento del legislatore statale come "derogatorio" rispetto alle attribuzioni legislative delle Regioni. Si profila in tal modo un consistente mutamento rispetto alla situazione maturata prima della riforma del 2001, caratterizzata da una nozione assai ampia di principio fondamentale e quindi da una estensione altrettanto ampia della competenza statale.

Queste conclusioni, appena enunciate in relazione a tutti i possibili oggetti della legislazione concorrente, rilevano qui per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti amministrativi. Infatti, deve ritenersi che anche sotto quest'ultimo profilo il rapporto tra normazione statale e normazione regionale debba essere ricostruito come eccezione alla regola; ossia, che le Regioni siano vincolate alle indicazioni dello Stato soltanto per ciò che concerne gli snodi essenziali della regolazione dei procedimenti.

Naturalmente, non si può escludere che il "diritto vivente" diluisca o ridimensioni i cambiamenti portati dal nuovo Titolo V, e decisivo sarà in proposito il ruolo della Corte costituzionale. Tuttavia, nella prospettiva che l'attuazione della riforma del 2001 prosegua all'insegna non solo dell'equilibrio ma anche dell'effettività, sembrano destinate a prodursi notevoli conseguenze sulle attuali fonti di disciplina dell'azione amministrativa.

Infatti è immaginabile un tendenziale allentamento della possibilità del legislatore statale di introdurre prescrizioni vincolanti per i legislatori regionali. Ciò sotto entrambi i profili del concetto di "principio fondamentale": potrà considerarsi tale solo la disposizione che al contempo sia "di principio", in quanto espressiva di esigenze generali, e "fondamentale", in quanto dotata di contenuti particolarmente qualificanti; viceversa, tale qualificazione andrà negata alle disposizioni che non presentino l'una o l'altra di tali caratteristiche, e che invece si

mentali stabiliti dalle leggi dello Stato"; secondo il testo in vigore "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

pongano come meramente esecutive o accessorie rispetto alle scelte di fondo.

D'altro canto, una ricostruzione rigorosa della nozione di "principio fondamentale" non esclude che permangano spazi più che significativi per la competenza statale. I suddetti requisiti vanno verificati in relazione alla singola materia, e non con riferimento ad orizzonti eccessivamente ampi, ben potendo essere che una certa norma risulti determinante per l'assetto normativo di un determinato settore, pur non possedendo una analoga valenza ai fini dell'ordinamento generale. Allo stesso modo, l'applicazione di tali requisiti va effettuata alla luce delle specificità del singolo caso concreto, sicché in presenza di peculiari circostanze anche una disposizione apparentemente "minore" può invece ritenersi connessa a valori essenziali.

Infine, viene in rilievo la discussa questione della possibilità o meno per il legislatore statale di accompagnare la normazione di principio con una normazione di dettaglio, ancorché cedevole e transitoria, ossia destinata ad applicarsi soltanto fino all'emanazione della corrispondente disciplina regionale: questione che interessa in modo particolare la regolazione dei procedimenti, che molto spesso si colloca proprio nella sfera dell'esecuzione e del dettaglio rispetto alle scelte di principio. In proposito, si deve concordare con quella dottrina che ha rilevato come tale possibilità risulti contrastante con la logica del nuovo Titolo V, e quindi debba essere verificata con estrema cautela, semmai ipotizzando che le disposizioni di dettaglio statali – salvo che in caso di comprovata urgenza – acquistino efficacia non immediatamente, bensì soltanto qualora sia trascorso un congruo lasso di tempo senza che la normativa regionale abbia conosciuto i necessari adeguamenti ⁽³⁰⁾.

2.3. *Le materie di legislazione residuale/esclusiva regionale*

La maggiore innovazione introdotta dal nuovo Titolo V, per

(30) In tal senso si vedano: G. FALCON, *Modello e transizione*, cit., pp. 1254-1257; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 92-93.

quanto riguarda il riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, è rappresentata dalla previsione per cui nelle materie non altrimenti attribuite – e quindi non rientranti né nella legislazione statale esclusiva né nella legislazione concorrente – sono attribuite alla competenza del legislatore regionale (art. 117, c. 4, Cost.)⁽³¹⁾. Con questa “clausola di residualità” si afferma la regola per cui la potestà legislativa si colloca in via ordinaria in capo alle Regioni, e soltanto in via derogatoria in capo allo Stato (ancorché gli ambiti di intervento del legislatore statale permangano decisivi dal punto di vista qualitativo e quantitativo); ossia si estende all’area delle funzioni legislative il principio di sussidiarietà verticale, che in precedenza aveva interessato prevalentemente le funzioni amministrative.

In realtà, proprio la novità dell’istituto fa sì che i suoi tratti non risultino ancora del tutto delineati, e che anzi la sua stessa denominazione presenti dei margini di incertezza, giacché alcuni parlano in proposito di “legislazione residuale”, mentre altri preferiscono utilizzare la definizione di “legislazione esclusiva”⁽³²⁾.

In attesa che le interpretazioni dottrinali e soprattutto giurisprudenziali chiariscano meglio gli esatti confini dell’istituto, non si può comunque negare che esso si caratterizzi per il venir meno della “interferenza” tipica della legislazione concorrente, ossia della riserva al legislatore statale circa la individuazione dei “principi fondamentali della materia”. In altre parole, negli ambiti materiali qui in esame, il legislatore regionale gode di

(31) Per un attento esame in proposito si veda L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 343 ss.

(32) Naturalmente la questione lessicale non rileva di per sé, e infatti in questo scritto si adotta la denominazione promiscua di “legislazione residuale/esclusiva”. Peraltro la dottrina maggioritaria privilegia il termine “residuale”, ritenendo inappropriato il termine “esclusiva”, sull’assunto che le competenze trasversali dello Stato determinino una interferenza tale da contraddire qualsivoglia esclusività della legge regionale. Si può concordare con questa posizione, a patto di estenderla a tutte le fonti normative, ivi compresa la legge statale, che a sua volta subisce le interferenze provenienti dal livello sovranazionale, e in specie comunitario (a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V, che è intervenuta sul punto con disposizioni esplicite, come si vedrà meglio nel prosieguo). In proposito si veda P. CIARLO, *Funzione legislativa e anarco-federalismo*, in questa *Rivista*, 2002, spec. p. 643-644.

una competenza estesa a tutti i profili normativi, senza distinzione tra disposizioni di principio e di dettaglio ⁽³³⁾.

Ciò naturalmente non esclude che si possano registrare ulteriori “interferenze”, dovute all’operare delle competenze statali di tipo trasversale o di altri elementi di unificazione del sistema. In questi casi però si tratterà di garantire il rispetto di macroesigenze ordinamentali, di valori comuni a tutti i settori di normazione, e non già di semplici obiettivi di settore, come avviene nel caso dei “principi fondamentali della materia”.

Applicando questi spunti ricostruttivi all’ambito della disciplina dei procedimenti, si deduce che anche a tale proposito le leggi regionali non saranno subordinate a “principi fondamentali della materia” di derivazione statale. Si può cioè concepire una normazione sui procedimenti che sia rimessa in misura prevalente al legislatore regionale, con uno spazio tendenzialmente ridotto per gli interventi del legislatore statale; e con l’inevitabile corollario di una sensibile differenziazione tra le scelte adottate nelle varie Regioni.

Se si considerano ad esempio i procedimenti rientranti nella materia del turismo (che, in mancanza di diversa attribuzione, va ascritta alla legislazione residuale/esclusiva delle Regioni), è immaginabile che gli adempimenti amministrativi posti a carico degli operatori del settore vengano configurati in modo diverso a seconda dei singoli contesti regionali.

Di certo, simili questioni non si pongono neppure, laddove si opti per una lettura estensiva delle competenze statali di tipo trasversale. Così, nell’esempio appena fatto, la sottolineatura della legislazione esclusiva statale in tema di “tutela della concorrenza” sarebbe in grado di svalutare proporzionalmente la

(33) Del resto, che il limite dei “principi fondamentali della materia” operi con riferimento soltanto alla legislazione concorrente Stato-Regioni e non sia estensibile alla legislazione regionale residuale/esclusiva trova conferma nella lettera della norma, giacché l’art. 117, c. 3, Cost. prevede che la “determinazione dei principi fondamentali” valga “nelle materie di legislazione concorrente”. Ciò sembra trovare conferma nel disegno di legge “La Loggia”, che recita in proposito: “Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti” (art. 1, c. 3, del testo approvato dal Senato).

legislazione residuale/esclusiva regionale, accentuando le garanzie di uniformità del sistema giuridico nazionale, a discapito delle garanzie dell'autonomia territoriale.

Tuttavia, per le ragioni che si sono espresse in precedenza, la lettera e la *ratio* del nuovo Titolo V non sembrano consentire siffatte operazioni ermeneutiche. L'affermazione di un pluralismo paritetico, e il rafforzamento delle potestà legislative regionali, entro cui si iscrive la previsione della potestà residuale/esclusiva (che quindi rappresenta l'apice di una tendenza, e non un elemento accidentale), rendono fisiologico un tasso anche piuttosto elevato di differenziazione, circa le scelte normative in genere, e la modellistica amministrativa in specie.

Ciò non significa che le esigenze di tipo "unitario" debbano rimanere necessariamente senza risposta, e che nella trama della riforma del 2001 sia impossibile individuare dei meccanismi istituzionali adatti alla bisogna. Il punto è invece che esigenze e meccanismi siffatti non sono più rinvenibili nella tradizionale centralità del legislatore statale, bensì vanno ricercati altrove. Ma di ciò si dirà più oltre.

3. *Il ruolo delle fonti locali*

Prima di esaminare i possibili strumenti di (ri)unificazione del sistema, occorre dare conto di un ulteriore aspetto che invece concorre alla frammentazione del sistema stesso. Ci si riferisce alla circostanza che il Costituente del 2001 abbia inteso rimarcare il ruolo delle fonti normative degli enti locali territoriali, ossia delle Province e dei Comuni nonché delle Città metropolitane.

La riforma del Titolo V ha anzitutto comportato una esplicita "costituzionalizzazione" di tali fonti, che in precedenza erano configurate soltanto dalla legislazione ordinaria. Allo stato attuale, infatti, tanto gli Statuti quanto i regolamenti locali godono di un formale riconoscimento da parte della Carta fondamentale: gli Statuti vengono contemplati, senza specifiche disposizioni circa il loro contenuto (art. 114, c. 2, Cost.); i rego-

lamenti vengono non solo menzionati ma anche dotati di un contenuto tipico, giacché si stabilisce che essi concernano “[la] disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni” spettanti agli enti locali (art. 117, c. 6, Cost.).

La questione posta da tali disposizioni è in sintesi la seguente: la costituzionalizzazione di Statuti e regolamenti locali comporta un effetto di vincolo rispetto agli atti normativi statali e regionali, nel senso di garantire ai primi un’area riservata e sottratta alla possibilità di intervento dei secondi? In realtà, anche limitando l’indagine al profilo della disciplina dei procedimenti, la risposta al quesito deve essere particolarmente articolata⁽³⁴⁾.

Non vi è dubbio che l’espressa previsione costituzionale delle potestà regolative locali vada a rafforzarne il valore nel sistema delle fonti del diritto, e quindi ad attenuarne la “minorità” rispetto alla normazione statale e regionale (primaria e – a maggior ragione – secondaria). Si può dunque ritenere che, relativamente alle funzioni amministrative conferite a Comuni e Province (nonché alle Città metropolitane), le funzioni normative di tali enti debbano godere di spazi riservati, non liberamente conculcabili dalla disciplina statale e regionale⁽³⁵⁾. Ciò in particolare per quanto riguarda la regolazione dei procedimenti, considerando che il dettato costituzionale menziona non solo la “organizzazione” ma anche lo “svolgimento” delle funzioni. E con l’avvertenza che la norma testualmente si riferisce ai regolamenti, ma indirettamente concerne pure lo Statuto: infatti, vista la posizione di supremazia detenuta nel sistema delle fonti locali dallo Statuto rispetto ai regolamenti, si deve ritenere

(34) Secondo A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in AA.Vv., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, V, spec. c. 211, i rapporti tra le leggi e i regolamenti locali hanno carattere “misto”, vista la compresenza di elementi tanto di gerarchia quanto di separazione. A sua volta S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, spec. pp. 468-469, ritiene che le fonti locali godano di una competenza costituzionalmente garantita rispetto alle fonti statali e regionali, ma che tale competenza risulti meno ampia di quanto potrebbe apparire ad un primo sguardo.

(35) Si veda per tutti P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.

che la competenza circa la disciplina dei procedimenti si estenda dal livello regolamentare al livello statutario, almeno per quanto riguarda le enunciazioni generali e fondamentali.

Una volta riconosciuta alla normazione locale una sfera di competenza costituzionalmente garantita, rimane però da stabilirne l'effettiva ampiezza: tema su cui si sta svolgendo un vivace dibattito, di cui non si può dare conto in modo adeguato.

La dottrina si sta chiedendo soprattutto se la riforma del Titolo V (e in specie l'art. 117, c. 6, Cost.) abbia inteso recepire la disposizione legislativa (introdotta dalla l. 265/99 e quindi confluita nell'art. 7 del testo unico approvato con d.lgs. 267/2000) secondo cui i regolamenti locali risultano vincolati al rispetto non di tutte le prescrizioni bensì soltanto dei "principi" posti per legge; e quindi se tale disposizione, sulla cui reale portata in precedenza si poteva dubitare, concretizzi ormai una vera e propria norma sulla produzione, in grado di determinare l'invalidità delle fonti statali o regionali che vadano al di là della disciplina "di principio". In realtà, questa prospettiva non sembra condivisibile, per le gravi conseguenze pratiche cui darebbe luogo⁽³⁶⁾, e ancor più perché nella lettera della norma costituzionale non si rinvengono elementi in tal senso⁽³⁷⁾.

Peraltro, come spesso accade, il prospettare soluzioni estremamente avanzate, forse eccedenti le capacità e le aspirazioni degli enti locali, rischia di distogliere da esiti meno vistosi ma non per questo privi di importanza o di innovatività. L'area attribuita alla normazione locale dalla riforma del 2001, infatti,

(36) Su cui si rinvia ad A. BARBERA, *Un ribaltone nel sistema delle fonti?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 802 ss.

(37) Anzi, l'art. 117, c. 6, Cost. trova il proprio immediato precedente non tanto nella innovativa previsione contenuta nell'ordinamento degli enti locali (il citato art. 7 del testo unico) quanto in una previsione assai meno dirompente contenuta nella "Riforma Bassanini" (art. 2, c. 2, l. 59/97), secondo cui "In ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti [...] è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normative, dalle Regioni e dagli enti locali". Tale disposizione provvedeva già ad estendere la potestà normativa degli enti locali, sebbene in riferimento alle sole funzioni conferite dai decreti attuativi della l. 59/97 e non in via del tutto generale, e tuttavia non consentiva certo di ritenere le fonti locali svincolate dalle regole statali e regionali non "di principio".

può essere ricostruita secondo criteri ulteriori e diversi, comunque tutt'altro che riduttivi.

È ipotizzabile che le fonti statali e regionali, laddove disciplinano le funzioni degli enti locali, debbano astenersi dal regolare taluni profili, come la ripartizione tra i diversi organi della competenza circa i procedimenti o sub-procedimenti (fatta salva la legislazione esclusiva dello Stato per quanto riguarda gli aspetti decisivi ai fini della forma di governo o dell'impianto ordinamentale) ⁽³⁸⁾; oppure come gli aspetti di dettaglio dei procedimenti stessi (potendosi avere semmai la dettatura di precetti "cedevoli" e "suppletivi", secondo schemi non dissimili da quelli utilizzati in tema di legislazione concorrente). In aggiunta, è ipotizzabile che le fonti locali siano in grado di apporare deroghe alle disposizioni statali e regionali, quando ciò risulti necessario per adeguare delle regole di taglio generale alle specifiche peculiarità delle amministrazioni locali: ad esempio, nel caso in cui una certa funzione venga spostata dal centro alla periferia senza che alle misure di decentramento si accompagni un riassetto della disciplina dei procedimenti (come è accaduto di recente con lo "Sportello unico per le attività produttive") ⁽³⁹⁾.

Comunque, il riconoscimento in capo alle istituzioni locali di una specifica competenza per quanto riguarda la configurazione dei procedimenti ⁽⁴⁰⁾ non comporta l'inosservanza del

(38) In relazione alla materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, c. 2, lett. *p*), Cost.).

(39) A dire il vero, il disegno di legge "La Loggia" sembra optare per una soluzione di segno diverso, giacché dispone: "La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze [...]" (art. 3, c. 4, del testo approvato dal Senato). Sebbene non sia possibile svolgere un'analisi puntuale, va rilevato almeno che la locuzione "requisiti minimi di uniformità" si presta a letture assai varie, potendo essere declinata mediante norme di principio ma anche tramite disposizioni di dettaglio, a seconda del livello a cui il legislatore ritenga di collocare la soglia di uniformità.

(40) Competenza ancora più ampia e rafforzata se si concorda con chi ritiene che l'attuale formulazione del Titolo V escluda la concorrenza in una stessa materia di più fonti secondarie, con la conseguenza che lo Stato e le Regioni potrebbero limitare

principio di legalità, nelle sue diverse specificazioni, essendo pur sempre necessario che il potere amministrativo si fondi su apposite previsioni di legge: sicché per gli enti in discorso è preclusa sia l'auto-attribuzione di potere, in ossequio al principio di nominatività⁽⁴¹⁾, sia la conformazione dei presupposti e degli effetti del potere, nel rispetto del principio di tipicità⁽⁴²⁾.

4. *Gli elementi di unificazione del sistema*

Dall'analisi compiuta fin qui emerge un sistema normativo che, nei suoi tratti generali nonché con specifico riguardo alla disciplina dei procedimenti, risulta dominato dalla frammentazione. All'attenuazione del ruolo delle fonti statali corrisponde l'ampliamento delle potenzialità delle fonti degli altri livelli di governo, soprattutto in relazione a quello regionale, ma con significative innovazioni pure per quello locale. Ciò si traduce nella inedita prospettiva di una sensibile differenziazione della struttura dei procedimenti, a seconda dell'istituzione titolare della corrispondente competenza normativa.

È ben vero che allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, per quanto riguarda le materie oggetto di le-

la normazione locale soltanto utilizzando la leva legislativa, essendo escluso ogni rilievo dello strumento regolamentare: così G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2001, spec. p. 1129 e p. 1131 ss.

(41) Circa il rapporto tra fonti locali e principio di nominatività, risulta emblematica una recente vicenda. A seguito di un affrettato intervento del legislatore (e in specie dell'abrogazione dell'art. 106 del testo unico del 1934 per opera dell'art. 274 del testo unico del 2000), nell'ordinamento era venuta a mancare una norma di legge che contemplasse in via generale l'applicazione di sanzioni in caso di inosservanza dei regolamenti locali. Si era dunque aperto un dibattito circa l'eventualità che fossero gli stessi regolamenti a prevedere le sanzioni: con il Ministero dell'interno propenso ad una soluzione positiva (risoluzione 7 marzo 2001, in *Giust.it*, 6/2001), ma ben presto con il Consiglio di Stato orientato in senso negativo (sez. I, parere 17 ottobre 2001, n. 885, in *Giust.it*, 10/2001). Sicché – correttamente – si è proceduto a ripristinare una specifica copertura legislativa, con l'art. 16 della l. 3/2003, che ha introdotto l'art. 7-bis nel testo unico sugli enti locali.

(42) O almeno nel rispetto del "nucleo" del principio di tipicità, senza considerare i profili strettamente procedurali, che pur rientrano in una nozione più ampia di tale principio.

gislazione concorrente, e la fissazione delle macro-regole trasversali, per quanto riguarda la generalità delle materie⁽⁴³⁾. Ma è altrettanto vero che, nella prospettiva di un Titolo V “preso sul serio”, questi strumenti non consentono più al legislatore statale di proporsi come garante – unico e autosufficiente – dell’uniformità del sistema⁽⁴⁴⁾.

Si tratta allora di verificare se esistano, e quali siano, le sedi e i mezzi in grado di (re)introdurre una soglia generale di omogeneità. Operazione non del tutto agevole, considerato che uno dei principali limiti del Titolo V, per constatazione pressoché unanime⁽⁴⁵⁾, risiede proprio nella scarsa attenzione dedicata ai meccanismi di raccordo interistituzionale; e considerato altresì che il più importante di tali meccanismi, ossia l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con membri designati in rappresentanza delle Regioni e degli enti locali⁽⁴⁶⁾, appare ben lontano da un’effettiva applicazione.

(43) Naturalmente, molto dipende dall’individuazione delle competenze trasversali che siano ritenute applicabili per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti. Secondo D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., p. 765-767, la materia “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, c. 2, lett. m), Cost.) potrebbe riferirsi tra l’altro all’attività amministrativa proceduralizzata, mentre la materia “ordinamento civile” (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.) potrebbe concernere non solo i rapporti interprivati ma anche i rapporti tra pubblico e privato, ad esempio per quanto riguarda gli accordi amministrativi.

(44) Anche alla luce della nuova concezione dell’interesse nazionale (di cui si è detto alla precedente nota 9), che comporta da un lato la scomparsa della funzione statale di indirizzo e coordinamento, e dall’altro lato l’impossibilità di praticare letture estensive delle norme in tema di poteri sostitutivi statali: così G. CAIA, *Il problema del limite dell’interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Atti del corso monografico organizzato dalla Spisa (Bologna, a.a. 2001-2002), Rimini, Maggioli, 2003, p. 135 ss., spec. p. 144 e p. 151.

(45) In tal senso si vedano B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* e L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V*, entrambi in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., rispettivamente p. 155 ss. e p. 333 ss.

(46) Secondo quanto previsto dall’art. 11, l. cost. 3/2001. In proposito: L. GIANNITI, *L’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1113 ss.; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 315 ss.

4.1. *La disciplina comunitaria*

È opinione molto diffusa che il fattore di uniformazione della disciplina dettata dai vari livelli di governo, anche per quanto riguarda la normativa sui procedimenti, vada ormai ricercato nell'ordinamento comunitario⁽⁴⁷⁾. Si tratta di un'opinione che senz'altro coglie largamente nel segno, ma che tuttavia non si presta ad essere assolutizzata, in quanto le forme e gli effetti dell'applicazione del diritto comunitario variano notevolmente a seconda dei diversi ambiti di azione amministrativa, almeno nella odierna fase del processo di integrazione europea, e fatti salvi gli sviluppi futuri.

Una vera e propria uniformazione dei procedimenti si ha nelle ipotesi in cui il legislatore comunitario pone una disciplina specifica e completa, soprattutto mediante l'emanazione di regolamenti oppure di direttive dettagliate. Sicuramente, queste ipotesi sono sempre più frequenti e rilevanti: tra i numerosi esempi possibili, basti riferirsi alle procedure di affidamento degli appalti pubblici, o a numerose tra le procedure in materia ambientale. Si tratta di ambiti in cui tutte le istituzioni nazionali titolari di qualsivoglia competenza normativa risultano strettamente vincolate all'osservanza dei modelli delineati in sede comunitaria. Ma, ecco il punto, si tratta di ambiti pur sempre settoriali, non in grado di "coprire" per intero, e forse nemmeno in prevalenza, la sfera dell'azione amministrativa. Ad esempio, una modellistica siffatta risulta assente in tema di edilizia e di urbanistica; e lo stesso potrebbe dirsi per ulteriori materie di notevole spessore.

Un certo effetto di uniformazione si può avere anche in presenza di norme comunitarie consistenti in obiettivi di massima, come nel caso delle direttive non dettagliate, oppure in principi

(47) Ai criteri elaborati in passato dalla Corte costituzionale sulla base dell'art. 11 della Costituzione, facenti perno sulla disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto comunitario, si è aggiunta ora l'esplicita disposizione inserita nella riforma del Titolo V, secondo cui "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]" (art. 117, c. 1, Cost.). In proposito si rinvia a L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1203 ss.

generali, esplicitamente posti nei trattati o frutto dell'elaborazione della Corte di giustizia. In relazione a queste situazioni, però, risulta chiaro che gli spazi per le scelte autonome dei diversi livelli di governo nazionali risultano assai maggiori che nell'ipotesi precedente; e che comunque anche qui la gran parte delle indicazioni comunitarie presenta carattere settoriale⁽⁴⁸⁾.

Dunque, sebbene sia innegabile che l'ordinamento comunitario tenda sempre più spesso a fornire degli snodi comuni per la disciplina dei procedimenti, non sembra che attualmente questa tendenza sia giunta ad uno sviluppo così avanzato da garantire – in via generale – l'esercizio coordinato e armonico delle competenze proprie dello Stato, delle Regioni, degli enti locali⁽⁴⁹⁾.

4.2. *Gli strumenti di concertazione*

L'esperienza recente mostra come la gran parte delle relazioni tra Stato e sistema delle autonomie si svolga attraverso pratiche di concertazione, ossia attraverso strumenti in grado di garantire un preventivo confronto, se non una vera e propria negoziazione, circa le rispettive scelte politico-amministrative. Si tratta di un fenomeno troppo ampio e vario rispetto ai limiti del presente scritto. Tuttavia, si possono sommariamente individuare almeno due principali "vettori" della concertazione interistituzionale: da un lato, il sistema delle conferenze "miste" (Stato-Regioni, Stato-città, unificata)⁽⁵⁰⁾; dall'altro lato, la programmazione negoziata (nelle sue varie figure, tra cui

(48) Ad esempio, il principio di tutela della concorrenza, quando non è sviluppato da disposizioni puntuali, lascia ampi spazi agli interpreti, e dà luogo a prassi variegata: basti ricordare come la sua estensione ad ambiti non oggetto di discipline apposite (come le procedure di affidamento degli appalti inferiori alla cosiddetta "soglia comunitaria" oppure dei servizi pubblici locali) stia avvenendo soprattutto per effetto di successive pronunce giurisprudenziali, al di fuori di un quadro unitario e organico.

(49) In questo senso si veda anche D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., pp. 760-761.

(50) Per tutti si veda F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.

l'intesa istituzionale di programma e l'accordo di programma quadro, per quanto riguarda le relazioni Stato-Regione, nonché il patto territoriale e il contratto d'area, per quanto riguarda le relazioni imperniate sul livello locale)⁽⁵¹⁾.

I due strumenti presentano notevoli differenze, ad esempio in relazione al profilo organizzativo, giacché il sistema delle Conferenze ha una precisa consistenza strutturale mentre la programmazione negoziata ha natura prevalentemente funzionale, oppure in relazione alla platea delle istituzioni interessate, visto che il sistema delle Conferenze coinvolge tutti i soggetti appartenenti ai diversi livelli di governo, mentre la programmazione negoziata riguarda soltanto singoli enti (ad esempio, nel caso dell'intesa istituzionale di programma, lo Stato e una Regione).

Nondimeno, i due strumenti sono accomunati dalla circostanza di costruire i processi decisionali pubblici intorno a moduli cooperativi, e anzi, in prevalenza, intorno a moduli parcontrattuali. Ciò è più evidente nella programmazione negoziata, le cui diverse fattispecie sembrano tutte tendenzialmente riconducibili alla categoria dell'accordo amministrativo⁽⁵²⁾. Ma la situazione non è troppo dissimile per quanto concerne il sistema delle Conferenze, che si distingue per l'ampio ricorso ad intese e accordi, sia di tipo pre-legislativo, sia in funzione autoapplicativa.

Di questo *humus* pattizio il costituente del 2001 ha tenuto scarsamente conto, omettendo sia di recepire il sistema delle Conferenze, sia di prevedere forme generali di negoziazione tra i soggetti pubblici. Al contrario, non soltanto le vere e proprie fattispecie pattizie, ma perfino il principio di leale collaborazione, sono stati relegati all'interno di disposizioni settoriali

(51) Per tutti si veda R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 429 ss.

(52) In questa sede è giocoforza trascurare l'ampio e problematico dibattito che da sempre riguarda gli strumenti pubblicistici consensuali, sia nei loro profili più generali (comunque ormai fortemente condizionati dalle fattispecie di diritto positivo di cui agli artt. 11 e 15, l. 241/90), sia nelle applicazioni di settore o di macro-settore (come per l'appunto la programmazione negoziata).

(⁵³).

Ciò peraltro sembra non già di ostacolo bensì semmai di incentivo rispetto alle prassi concertative, almeno per quanto concerne quelle che si collocano all'interno del sistema delle Conferenze (gli sviluppi della programmazione negoziata meriterebbero un discorso a parte). Infatti, chi consulti la raccolta della Gazzetta Ufficiale per il periodo successivo alla riforma del Titolo V troverà un gran numero di accordi, prevalentemente stipulati in Conferenza Stato-Regioni, e che spesso riguardano temi di assoluto rilievo, sebbene di solito ricevano l'attenzione dei pratici più che dei teorici. Senza ripercorrerne l'ampia e variegata casistica, basti ricordare che tali accordi ormai risultano determinanti per l'assetto di materie impregnate sulla legislazione esclusiva statale, come la tutela delle acque (⁵⁴), di materie affidate alla legislazione concorrente, come la sanità (⁵⁵), nonché di materie devolute alla legislazione residuale/esclusiva regionale, come il turismo (⁵⁶).

(53) In particolare, il principio di leale collaborazione compare soltanto come criterio per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, c. 2, Cost.). Per il censimento e l'analisi delle disposizioni costituzionali in tema di collaborazione interistituzionale si veda L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione*, cit. Per l'affermazione secondo cui il principio di leale collaborazione risulta comunque immanente al sistema costituzionale si veda poi G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, spec. pp. 324-325.

(54) Si veda in proposito l'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 12 dicembre 2002, recante "Linee guida per la tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano e criteri generali per l'individuazione delle aree di salvaguardia delle risorse idriche" (in *Gazzetta Ufficiale*, 3 gennaio 2003, n. 2). Peraltro si tratta di un ambito in cui si sovrappongono la competenza-valore "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", oggetto per l'appunto di legislazione esclusiva statale, e le materie "tutela della salute" e "alimentazione", oggetto invece di legislazione concorrente; e in cui, ancor prima, viene in considerazione la disciplina comunitaria.

(55) A titolo esemplificativo delle numerose fattispecie perfezionate in materia sanitaria dopo la revisione del Titolo V, in sostanziale continuità con la situazione anteriore alla riforma del 2001, si veda l'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 22 novembre 2001, recante "Livelli essenziali di assistenza sanitaria" in *Gazzetta Ufficiale*, 23 gennaio 2002, n. 19. Comunque, soprattutto in tale specifica ipotesi, la legislazione concorrente in tema di "tutela della salute" risulta intrecciata con la legislazione esclusiva dello Stato in tema di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

(56) Ci si riferisce all'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 14 febbraio

Al di là dei problemi e delle prospettive di ordine propriamente costituzionalistico⁽⁵⁷⁾, questa prassi sembra dimostrare la capacità degli strumenti pattizi, sebbene non recepiti in sede di riscrittura del Titolo V, di fungere in qualche misura da elemento di ricomposizione delle competenze (anche) normative degli enti territoriali. Certamente, tale attitudine è emersa fin qui soprattutto con riferimento a taluni contesti di settore. Non si può dire lo stesso per quanto riguarda ulteriori politiche settoriali⁽⁵⁸⁾, e nemmeno per quanto riguarda le politiche intersettoriali⁽⁵⁹⁾. Ad ogni modo, tra luci e ombre, l'impressione è che

2002, recante "Principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico", in *Gazzetta Ufficiale*, 4 ottobre 2002, n. 233).

(57) Concernenti soprattutto la dialettica tra organi esecutivi e organi legislativi/assembleari delle istituzioni partecipanti agli accordi, giacché questi atti sono stipulati a livello di esecutivo ma coinvolgono spesso le competenze proprie delle assemblee. Il che peraltro sembra costituire una delle principali ragioni del mancato riconoscimento costituzionale del sistema delle conferenze, o di altri strumenti di concertazione. Infatti il Costituente sembra muovere dall'assunto per cui l'integrazione tra le istituzioni territoriali deve verificarsi in sede politico-rappresentativa: nell'immediato, tramite la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (in base all'art. 11, l. cost. 3/2001); in un incerto futuro, tramite la creazione del "Senato delle Regioni" (cui sembra riferirsi anche il citato art. 11, laddove prevede che la speciale composizione della Commissione valga soltanto fino alla revisione del Titolo I della parte II della Costituzione, ossia delle disposizioni sul Parlamento; revisione in realtà meramente ipotetica).

(58) Ad esempio, ad oggi non si registrano accordi in tema di ricerca scientifica, nonostante la circostanza che si tratti di un ambito devoluto alla legislazione concorrente (art. 117, c. 3, Cost.), e che quindi la collaborazione (almeno) tra Stato e Regioni risulti particolarmente utile e opportuna. Per l'espresso auspicio del ricorso ad "accordi con valore di interpretazione delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze in materia scientifica" si veda F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in questa *Rivista*, 2002, spec. pp. 815-816.

(59) In proposito l'esperienza più significativa, ancorché assai problematica, sembra essere quella in tema di coordinamento delle misure per l'attuazione del Titolo V: in una prima fase, con l'istituzione di un organismo di confronto tra lo Stato e le Regioni, la cosiddetta "cabina di regia" (insediata il 29 novembre 2001), che però ha sostanzialmente fallito il suo scopo; in una seconda fase, con la stipula di un patto tra lo Stato e le Regioni nonché gli enti locali, la cosiddetta "intesa interistituzionale" (sottoscritta il 20 giugno 2002, e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, 9 luglio 2002, n. 159), la cui reale efficacia è piuttosto discussa. Peraltro, l'intesa interistituzionale presenta alcuni profili di un certo rilievo: in primo luogo, fissa dei presupposti condivisi dall'intero sistema; in secondo luogo, non tutti i suoi contenuti sono riducibili a mere dichiarazioni di buona volontà (ciò vale ad esempio per l'affermazione secondo cui tra le varie possibili interpretazioni del Titolo V "novellato" va preferita quella

gli strumenti di concertazione abbiano dimostrato una vitalità sufficiente per poterne immaginare un utilizzo più ampio ⁽⁶⁰⁾.

Uno degli ambiti in cui la valorizzazione degli schemi consensuali sarebbe particolarmente auspicabile interessa proprio la disciplina dei procedimenti. Infatti, specifici accordi potrebbero assolvere al compito di coordinare l'esercizio delle potestà legislative o regolamentari spettanti ai diversi livelli di governo. E ciò *ex ante*, in fase di progettazione delle norme, oppure *ex post*, in fase di esecuzione delle norme ⁽⁶¹⁾.

Pur con tutte le difficoltà del caso, non si tratta di una modellistica astratta e irrealizzabile. È emblematica la vicenda del procedimento unificato per gli impianti produttivi, previsto dalla normativa sull'omologo "Sportello unico", e caratterizzato dalla circostanza di riunire entro un solo *iter* tutte le autorizzazioni necessarie per l'insediamento di strutture ad uso economico-imprenditoriale (ad esempio con riguardo ai profili edilizi, ambientali, igienico-sanitari, di sicurezza). Tale natura composita fa sì che l'istituto chiami in causa diverse competenze amministrative, nonché – ciò che qui interessa maggiormente – diverse competenze normative, distribuite tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Ebbene, allorché sono emersi alcuni problemi di gestione del procedimento unificato, la prima risposta

più aderente alla logica del pluralismo autonomistico); in terzo luogo, per effetto dei due profili appena menzionati, nonché della circostanza di essere assistito da un certo grado di formalizzazione (si tratta infatti di un accordo raggiunto in Conferenza unificata, nell'ambito delle procedure di collaborazione previste dall'art. 9, d.lgs. 281/97, il che spiega peraltro perché sia stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*), l'intesa possiede un particolare valore politico-istituzionale, che potrebbe persino tradursi in qualche valore giuridico.

(60) In questi termini si esprime anche R. CARPINO, *Il nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni-autonomie*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., spec. pp. 361-362. E in effetti il disegno di legge "La Loggia" fa sua tale prospettiva, laddove prevede: "Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni [...]" (art. 7, c. 6, nel testo approvato dal Senato).

(61) F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, spec. p. 443, ritiene che un accordo raggiunto in Conferenza unificata – o un analogo atto pattizio – potrebbe esprimere una convenzione costituzionale, autorizzando il legislatore statale a dettare norme generali e uniformi anche al di là della lettera del Titolo V.

è consistita proprio nel cercare una posizione condivisa da tutti i livelli di governo, dettando una disciplina integrativa mediante un accordo raggiunto all'interno del sistema delle Conferenze⁽⁶²⁾. Tale esperienza, peraltro non isolata⁽⁶³⁾, si è svolta anteriormente alla riforma del 2001, ma a maggior ragione deve ritenersi ammissibile dopo la riscrittura del Titolo V, vista l'ancor più accentuata frammentazione della potestà di disciplina dei procedimenti.

4.3. I precetti individuabili nel "patrimonio costituzionale"

A ben vedere, un fondamentale livello di uniformazione della disciplina sui procedimenti si può rinvenire anche in una sede ulteriore rispetto a quelle fin qui esaminate: e cioè nelle norme costituzionali sulla pubblica amministrazione⁽⁶⁴⁾.

La dottrina ha già rilevato come le "norme-base" espresse dall'art. 97 Cost. – legalità, imparzialità, buon andamento – possano essere lette in senso diverso e più ampio rispetto al passato, soprattutto laddove si tenga conto degli sviluppi della legislazione e della giurisprudenza verificatisi nel corso dell'ultimo decennio. Ad esempio, per quanto riguarda il contraddittorio nel procedimento amministrativo, viene ricordato come la regola del "giusto procedimento" sia suscettibile di una lettura non soltanto come principio generale dell'ordinamento giuridico, quindi come criterio di rango sub-costituzionale,

(62) Accordo sancito in Conferenza unificata l'1 luglio 1999, e diramato con circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 luglio 1999, recante "Criteri per l'applicazione delle disposizioni [...] in materia di sportello unico per le attività produttive" (in *Gazzetta ufficiale*, 13 luglio 1999, n. 162). Per una più specifica analisi di tale vicenda sia consentito il rinvio a L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in G. GARDINI, G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova*, cit., p. 115 ss.

(63) Si veda tra gli altri l'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 19 aprile 2001, recante disposizioni "[...] sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio", in *Gazzetta Ufficiale*, 18 maggio 2001, n. 114.

(64) Per limitarci alle disposizioni più direttamente rilevanti ai nostri fini, senza dimenticare che numerose indicazioni possono ricavarsi anche dalle norme costituzionali non concernenti specificamente la pubblica amministrazione (basti pensare al principio di uguaglianza, già nella sua accezione formale, sancita dall'art. 3, c. 1, Cost.).

bensì come vero e proprio principio costituzionale, ricavabile dal canone del buon andamento ⁽⁶⁵⁾. Tale linea interpretativa potrebbe essere seguita anche in relazione ad ulteriori istituti in tema di attività amministrativa, quali l'obbligo di motivazione dei provvedimenti, riconducibile all'imparzialità (oltre che a precetti ancor più ampi, e *in primis* alla ragionevolezza), o il principio consensuale, a sua volta riconducibile al buon andamento (anche se risulterebbe necessario che la Corte costituzionale rivedesse un suo precedente orientamento) ⁽⁶⁶⁾.

In effetti, la valorizzazione delle norme costituzionali come strumento di uniformazione della disciplina dei procedimenti, come mezzo per informare a comuni valori "repubblicani" la normazione dei diversi livelli di governo, sembra fornire un criterio equilibrato e utile. Sotto il profilo tecnico-giuridico, verrebbe rispettato il riparto di competenze delineato dal costituente del 2001, senza forzature tese a reintrodurre un qualche ruolo di supremazia della regolazione dello Stato. Dal punto di vista politico-istituzionale, gli attori pubblici troverebbero la composizione dei rispettivi interessi in una fonte "altra", superiore e distinta, ma soprattutto neutrale, rispetto alle parti in gioco.

Prima di vedere più da vicino alcuni corollari di questa rico-

(65) D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., p. 763, sottolinea come la Corte costituzionale abbia mostrato una evoluzione in tal senso con la sent. 126/95.

(66) La questione, decisa con sent. 135/98, riguardava la conformità al principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. (oltre che il rispetto degli artt. 41 e 42 Cost.) quanto alle norme in tema di edilizia residenziale pubblica che prevedono l'esproprio generalizzato delle aree comprese negli appositi piani di zona, senza consentire ai proprietari di accordarsi con il Comune. Il giudice *a quo*, nel rimettere la questione alla Consulta, da un lato riscontrava la presenza nel diritto positivo di una serie di norme incentrate sulla stipula di accordi tra amministrazione e privati, menzionando non solo l'art. 11, l. 241/90, ma anche le numerose fattispecie previste in materia urbanistica; dall'altro rilevava la mancanza di analoghe disposizioni nella disciplina oggetto del contendere, ravvisando in ciò un contrasto con le esigenze di semplificazione dell'attività amministrativa e dunque con l'art. 97. Questa prospettazione non ha però fatto presa sulla Corte, la quale ha ritenuto che rientri nella discrezionalità del legislatore il fatto di dare spazio a moduli collaborativi e paritetici piuttosto che a misure ispirate ai tradizionali canoni di unilateralità e imperatività. In argomento si veda P. GOTTI, *Il principio di contrattualità nell'azione amministrativa fra interpretazione problematica del diritto vigente e profili di rilevanza costituzionale: a proposito di un accordo "sostitutivo" in materia di edilizia economica e popolare*, in *Foro amministrativo*, 1998, p. 819 ss.

struzione, occorre ribattere ad una probabile obiezione: quella secondo cui in tal modo la determinazione delle soglie di uniformità sarebbe rimessa pressoché *in toto* alle decisioni della Consulta, con l'effetto di consegnare alla giurisdizione un problema che invece dovrebbe essere gestito dalla politica, e semmai con l'ulteriore conseguenza di determinare un aumento esponenziale del contenzioso costituzionale. Per limitarsi a "controdeduzioni" assolutamente minime, le uniche possibili in questa sede, basti osservare: che già nel sistema anteriore alla riforma del 2001 la definizione dei ruoli dei soggetti territoriali, anche ma non solo in riferimento alla portata delle competenze normative, è passata largamente per la giurisprudenza costituzionale; che è la politica a scegliere di lasciare spazio alla giurisdizione, laddove non vuole o non sa valorizzare adeguatamente gli strumenti per ricomporre il pluralismo delle istituzioni, come dimostrano le incerte vicende in tema di concertazione, di cui s'è detto; che a sua volta l'esplosione numerica del contenzioso presso la Corte, già oggi rilevabile, sebbene trovi un terreno fertile nell'imperfetta redazione del Titolo V, è dovuta all'estrema polarizzazione del sistema politico, più che a fattori strettamente giuridici.

In realtà, la valorizzazione dei precetti costituzionali sulla pubblica amministrazione, ossia l'esaltazione della loro capacità di fungere da strumenti di uniformazione della disciplina dei procedimenti, pone alcuni delicati problemi. Il principale consiste nel ben noto rischio di cambiare tutto per non cambiare nulla, ossia, nella specie, di elaborare complessi meccanismi giuridici per giungere a riaffermare *sic et simpliciter* la supremazia della legge dello Stato (tralasciando qui il problema delle fonti secondarie). Verosimilmente non mancheranno proposte ermeneutiche volte a dimostrare che le indicazioni costituzionali debbano essere riempite di significato alla luce delle disposizioni legislative statali. Proposte che avrebbero il principale effetto, di dubbia coerenza rispetto alla riforma del Titolo V, di costituzionalizzare pressoché *in toto* la disciplina sui procedi-

menti dettata dallo Stato, a partire dalla l. 241/90 ⁽⁶⁷⁾.

Il punto invece, per venire ai corollari cui si faceva cenno poc'anzi, è che la valorizzazione dei precetti costituzionali, al fine di svolgersi in armonia con i processi di integrazione multilivello che caratterizzano attualmente il panorama istituzionale, dovrebbe tener conto dei contributi e degli stimoli provenienti da più direzioni. Ciò vale, ad opinione di chi scrive, sia nella dimensione nazionale, sia nella dimensione sovranazionale.

Per quanto riguarda la scena nazionale, le norme costituzionali si prestano ad offrire “copertura” agli istituti che via via emergano non solo nella legislazione statale, ma anche nella legislazione regionale. Lo “statuto dell'amministrazione”, o, se si privilegia il profilo della garanzia, lo “statuto del cittadino nei confronti dell'amministrazione”, ben può essere ricostruito attingendo alle esperienze di entrambi i legislatori. Certo, fin qui il numero e il pregio degli interventi dei due livelli non è stato paragonabile, vista la centralità della legge dello Stato nel sistema anteriore alla revisione costituzionale del 2001. Ma occorre tener conto di almeno due fattori: dal punto di vista quantitativo, l'entrata a regime della riforma del Titolo V è comunque destinata a tradursi in un netto aumento della produzione di leggi regionali; dal punto di vista qualitativo, già da tempo vi sono specifici settori dell'ordinamento in cui il ruolo-guida è stato assunto dalla disciplina regionale (valga per tutti il caso della materia urbanistica, già citato, in cui la rimodulazione degli strumenti pianificatori intorno al binomio piano strutturale-piano operativo si deve integralmente alle Regioni); per non dire della divaricazione tra le varie esperienze regionali, di cui alcune risultano vicine all'eccellenza, nonostante altre siano in aperta crisi.

(67) Peraltro, non mancherebbe qualche effetto ulteriore e più condivisibile, come la definitiva elevazione a livello costituzionale, quindi vincolante per tutti i legislatori, di regole in precedenza inquadrate come “principi generali dell'ordinamento giuridico”, quindi vincolanti soltanto per il legislatore regionale (nel sistema anteriore alla riforma del Titolo V). L'ipotesi di maggiore rilievo, com'è noto, concerne il già citato istituto del “giusto procedimento”.

Dunque, nella prospettiva di un sistema ispirato al pluralismo istituzionale (e legislativo), non sembra del tutto azzardato preconizzare un utilizzo bi-direzionale dei precetti costituzionali, anche nello specifico della disciplina dei procedimenti. Una prima direzione è quella, più consueta, dell'utilizzo della legislazione statale per individuare canoni generali, da imporre anche nei confronti della legislazione regionale. Una seconda direzione è quella uguale e contraria, seppur naturalmente da intendersi in modo ancor più rigoroso (non foss'altro che per il numero dei legislatori regionali, sicché risulteranno rilevanti soltanto le scelte circa cui sussista un notevole grado di condivisione). Peraltro non si può certo auspicare una rigida applicazione di questo schema, con la Consulta intenta a rendere efficaci *erga omnes* – per così dire – ora le scelte dello Stato ora le scelte delle Regioni. Invece è preferibile immaginare che la Corte consideri unitariamente le fonti statali e regionali, al fine di cogliere gli istituti fondamentali del complessivo ordinamento della Repubblica, e di utilizzarli per sviluppare e attualizzare i precetti costituzionali sulla pubblica amministrazione⁽⁶⁸⁾. Analogamente, si può immaginare che la Corte privilegi l'ottica della leale collaborazione, leggendo le disposizioni propriamente legislative (anche) alla luce degli strumenti di concertazione che risultino attivati nelle diverse materie.

Viene poi in rilievo la scena sovranazionale, ossia la possibilità che le norme costituzionali sulla pubblica amministrazione vengano interpretate tenendo conto delle indicazioni fornite dall'ordinamento comunitario e dall'ordinamento internazionale⁽⁶⁹⁾. È evidente che questo tema si collega a prospettive poli-

(68) Ad esempio, un'applicazione di questo schema sarebbe configurabile in relazione al rapporto tra principio di buon andamento e principio di consensualità (di cui si è detto alla precedente nota 66). Infatti, nella legislazione regionale sono presenti innumerevoli istituti di tipo pattizio, che, affiancandosi ai loro omologhi previsti dalla legislazione statale, potrebbero contribuire a rendere più stretto il suddetto rapporto. Ciò, semmai, fino al punto di indurre a ritenere che il buon andamento comprenda la consensualità, e che quindi quest'ultima si collochi a livello costituzionale.

(69) Si è già ricordato come la riforma del Titolo V abbia costituzionalizzato la necessità del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; va aggiunto che identica regola è stata dettata per quanto riguarda i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (sempre nel contesto dell'art. 117, c. 1, Cost.).

tico-istituzionali, e a percorsi di ricerca, troppo ampi per trovare qui un'adeguata esposizione. Tuttavia, almeno alcuni spunti vanno ugualmente presi in considerazione.

Non si può trascurare che in diverse sedi sovranazionali si sta realizzando una convergenza verso la definizione di un nucleo essenziale di regole giuridiche concernenti il rapporto tra amministrazioni e amministrati. Ciò emerge non solo occasionalmente, entro i confini di discipline settoriali, ma anche in modo intenzionale e diretto, sotto forma dell'enunciazione di principi generali, solitamente effettuata nel contesto di documenti particolarmente "solenni", se non addirittura di natura costituzionale o para-costituzionale.

Per quanto riguarda l'Unione europea, questo fenomeno si inserisce nel delicato processo volto ad elaborare una vera e propria Costituzione, che sia in grado di corrispondere alla trasformazione di un ordinamento in origine strettamente "economicistico" in un ordinamento sempre più rivolto a fini generali⁽⁷⁰⁾. E in effetti non sembra un caso che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che di tale percorso costituisce una delle tappe più importanti, dedichi una serie di disposizioni di un certo rilievo ai "rapporti amministrativi". La Carta sancisce anzitutto il "diritto ad una buona amministrazione" (art. 41), che si articola in alcuni istituti più specifici, come il diritto a che l'amministrazione operi in modo imparziale ed equo, il diritto alla definizione delle pratiche entro termini ragionevoli, l'obbligo di motivazione delle decisioni, il diritto di partecipare al procedimento, sotto forma di contraddittorio preventivo in caso di provvedimenti sfavorevoli, nonché sotto forma di conoscenza del fascicolo d'ufficio. La Carta prevede peraltro in via più generale il "diritto d'accesso ai documenti" (art. 42)⁽⁷¹⁾.

Relativamente alle fonti del diritto internazionale, va men-

(70) Processo che si incentra attualmente sull'opera della Convenzione istituita dal vertice di Laeken. Al riguardo si veda in particolare G. AMATO, *La Convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 449 ss.

(71) La consonanza tra gli artt. 41-42 della Carta di Nizza e i principi della l. 241/90 è rilevata da G. PASTORI, *La disciplina generale, cit.*. Si ricordi peraltro che l'art. 41 stabilisce anche il diritto al risarcimento dei danni cagionati dall'amministrazione.

zionata almeno la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), testo non recente, ma venuto sempre più in rilievo anche in materia di "rapporti amministrativi" (tra l'altro a seguito delle innovazioni apportate dai protocolli addizionali, e della possibilità per i privati di rivolgersi direttamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo). In proposito basti ricordare un caso, quello della cosiddetta "occupazione appropriativa" o "accessione invertita": che, sebbene introdotta nel nostro diritto interno da una pluriennale giurisprudenza, e da alcuni cenni del legislatore, è stata ritenuta contrastante rispetto alla Convenzione, con l'effetto di abilitare i soggetti espropriati a convenire lo Stato italiano presso la Corte europea per ottenere la condanna al pagamento di una somma di denaro, e soprattutto di imporre alle autorità nazionali di adottare le misure necessarie per eliminare siffatta violazione⁽⁷²⁾.

Naturalmente, non si possono ignorare i limiti e le incertezze di questo processo di "costituzionalizzazione sovranazionale" di regole sulla pubblica amministrazione. Circa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si controverte della sua natura, sospesa tra la dimensione politica e il rilievo giuridico, e anche della sua incisività, giacché secondo alcuni non aggiungerebbe molto ai principi già esistenti, seppur dispersi tra le (assai rare) disposizioni dei trattati e le (più numerose) sentenze della Corte di giustizia⁽⁷³⁾. Circa la Convenzione europea dei

(72) Alcuni profili dell'istituto vennero censurati già con la sentenza 7 agosto 1996, in causa Zubani c. Italia, ma la definitiva condanna si è avuta poi con due sentenze del 30 maggio 2000, rispettivamente in causa Belvedere alberghiera c. Italia e in causa Carbonara e Ventura c. Italia, entrambe in *Corriere giuridico*, 2001, p. 460 ss., con nota di V. CARBONE, *Occupazione appropriativa: l'intervento dirompente della Corte europea dei diritti dell'uomo*. La norma della CEDU ritenuta violata è quella che recita: "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi del diritto internazionale" (art. 1, c. 1, del protocollo addizionale n. 1). In argomento si veda G. GRECO, *la convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 25 ss., spec. pp. 35-36.

(73) Tra i commenti che manifestano una serie di perplessità si colloca M. P. CHITI, *La Carte europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 1 ss., nonché in M. P. CHITI, *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clueb, 2003, p. 243 ss.

diritti dell'uomo, si discute sulla sua precisa collocazione in rapporto all'ordinamento comunitario e agli ordinamenti nazionali. Tuttavia, non sembra dubbio che questi – e altri – testi normativi si inseriscano in un processo di integrazione sovranazionale delle tradizioni giuridico-istituzionali⁽⁷⁴⁾. E che all'interno di tale processo trovino spazio non più i soli temi classici del costituzionalismo, come i diritti di libertà, ma anche i temi emersi dalle elaborazioni più recenti, tra cui gli istituti concernenti il rapporto amministrazione-amministrato.

Dunque, è lecito attendersi che nei prossimi anni la Corte costituzionale – peraltro dialogando con la Corte di giustizia comunitaria e con la Corte europea dei diritti dell'uomo⁽⁷⁵⁾ – sviluppi l'utilizzo delle indicazioni derivanti dal livello sovranazionale. E che, in particolare, la trama delle fonti comunitarie e internazionali contribuisca a definire i punti di snodo, i principi essenziali, in tema di disciplina dei procedimenti.

Tirando le fila delle considerazioni esposte in questo paragrafo, si giunge ad ipotizzare che la Consulta possa cogliere i precetti costituzionali sulla pubblica amministrazione, e con essi le regole in grado di mantenere accettabili soglie di uniformità nella normazione propria delle diverse componenti della Repubblica, sulla base non solo di disposizioni quali l'art. 97 Cost. ma anche dei valori giuridici emergenti nella legislazione interna e sovranazionale; o meglio, che interpreti quelle disposizioni (anche) alla luce di questi valori. Con ciò rinvenendo l'elemento di sintesi del sistema nel "patrimonio costituzionale" italiano ed europeo⁽⁷⁶⁾.

(74) Per l'esame di queste prospettive si vedano particolarmente: A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. MANZELLA e altri, *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001. Peraltro il dibattito in argomento si riferisce soprattutto all'emersione di una costituzione europea, mentre nel presente lavoro il tema viene considerato principalmente sotto il profilo dell'applicazione a livello nazionale dei valori comuni.

(75) Sul ruolo di questo dialogo ai fini dell'elaborazione di un "diritto costituzionale comune europeo *sui generis*, tutto improntato sulle pronunce "creative" delle Corti" si veda P.A. CAPOTOSTI, *Quali prospettive nei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 559 ss.

(76) Com'è evidente, il concetto e il lessico sono mutuati da A. PIZZORUSSO, *Il pa-*

5. Conclusioni. Il ruolo recessivo della disciplina generale statale

Giunti quasi al termine dell'esposizione, è opportuno procedere al riepilogo di alcuni concetti principali, che valga anche a titolo di conclusioni.

Nel sistema costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, la disciplina dei procedimenti amministrativi è distribuita tra i diversi livelli territoriali di governo, con riguardo non solo alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ma anche – sebbene in misura minore – alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali.

Lo Stato può assicurare qualche soglia di uniformità, dettando regole di tipo trasversale, nell'esercizio delle competenze-valore attribuite alla sua legislazione esclusiva; ma tali competenze non risultano in grado di fondare interventi di tipo generale, a causa della loro estensione relativamente circoscritta, dell'interpretazione che parrebbe fatta propria dalla Consulta nel senso di una loro applicazione rigorosa se non restrittiva, e comunque del policentrismo istituzionale e normativo entro cui si collocano. Analogamente, negli ambiti di legislazione concorrente, la spettanza allo Stato della fissazione dei "principi fondamentali della materia" può rendere più stretta la soglia dell'uniformità, ma si confronta pur sempre con consistenti spazi di autonomia costituzionalmente garantita. Spazi che raggiungono un'ampiezza particolarmente apprezzabile nel caso della legislazione residuale/esclusiva regionale.

Nella logica del sistema, dunque, la differenziazione costituisce un aspetto non già patologico bensì del tutto fisiologico, almeno finché non venga messa in discussione la coerenza dell'ordinamento, da misurarsi tuttavia limitatamente alle macro-scelte. Peraltro, l'individuazione di un "minimo comune denominatore", ossia di standard essenziali e inderogabili, può essere attuata anche attraverso meccanismi di raccordo interistituzionale, benché il Titolo V risulti in proposito assai lacunoso.

trionfo costituzionale europeo, cit.

Tali meccanismi sono attualmente rinvenibili nella normazione comunitaria, negli strumenti di concertazione, e soprattutto nei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, specie se interpretati in modo da far emergere l'*acquis* e gli sviluppi del patrimonio costituzionale italiano ed europeo.

È implicito in tutto ciò, ma merita di essere ulteriormente sottolineato, che ormai la disciplina generale sui procedimenti dettata dallo Stato – *in primis* con la l. 241/90 – in realtà non possiede siffatta valenza “generale”: infatti, la sua capacità di vincolare la normazione regionale e locale deve essere attentamente valutata in relazione alle singole materie, e, in molti casi, risulta sensibilmente attenuata⁽⁷⁷⁾.

Va ricordato che comunque ciò vale per la struttura e non per il regime giuridico dell'azione amministrativa proceduralizzata: infatti, i profili che risultano prodromici rispetto alla tutela giurisdizionale, ad esempio per quanto riguarda la determinazione dei vizi dell'atto, rientrano nella legislazione esclusiva statale in tema di “giurisdizione e norme processuali; [...]

(77) Il disegno di legge di modifica della l. 241/90 (nel testo presentato al Senato) sembra tenere conto soltanto parzialmente del nuovo quadro costituzionale, giacché l'art. 14 del primo testo prevede la riformulazione dell'art. 29 del secondo testo nei seguenti termini: “Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali” (c. 1); “Le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge” (c. 2). È soprattutto quest'ultima disposizione a destare alcune perplessità, giacché prefigura un'applicazione generale della disciplina posta dallo Stato, senza tener conto pienamente dei limiti definiti dal Titolo V, e in specie senza considerare adeguatamente gli ambiti oggetto di legislazione residuale/esclusiva regionale. Peraltro, tale disposizione attribuisce effetto vincolante ai “principi” della legge 241, e con ciò non chiarisce se si riferisca soltanto al capo I della legge (rubricato appunto “principi”, composto dagli artt. 1-3, e concernente i criteri di fondo dell'azione amministrativa, la motivazione del provvedimento, il termine del procedimento), oppure a tutti gli istituti fondamentali posti dalla legge (come può far pensare la circostanza che i “principi” valgano a definire le “garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa”). La non univoca stesura del testo si rispecchia nella diversità di accenti della dottrina: D. SORACE, *La “legificazione” delle norme generali*, cit., pp. 322-323, rileva una eccessiva pervasività della norma; G. PASTORI, *Dalla legge n. 241 alle proposte*, cit., p. 308, auspica invece che la norma venga resa più incisiva.

giustizia amministrativa” (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.)⁽⁷⁸⁾.

Questa è la situazione che, ad una lettura prudente ma non continuistica, sembra potersi ricostruire sulla base del testo riformulato del Titolo V⁽⁷⁹⁾. Tuttavia, la storia dei decenni scorsi insegna come nulla vada dato per scontato, allorché vengano in questione i rapporti tra lo Stato e le autonomie, e come nella messa a regime del sistema le indicazioni testuali del costituente spesso vengano oscurate dai valori culturali e politici prevalenti⁽⁸⁰⁾. Si tratta allora di vedere in quali direzioni evolva l’attuazione del Titolo V, e la sensibilità delle istituzioni e delle forze socio-economiche⁽⁸¹⁾. Certo, è lecito qualche dubbio sulla coerenza del dibattito, se, come sovente accade, si propugna un federalismo senza differenziazione, o un decentramento incentrato sulle competenze normative anziché sulle dotazioni finanziarie. Ma temi così ampi e delicati, naturalmente, esulano dai limiti di questo scritto.

(78) In tal senso, con più ampie considerazioni, D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., pp. 764-765. Peraltro si deve concordare con l’opinione, espressa anche da tale Autore, secondo cui l’ambito della “giustizia amministrativa” non può assorbire *in toto* i procedimenti contenziosi e in particolare i ricorsi amministrativi, fatta eccezione per il ricorso straordinario al Capo dello Stato, vista la sua natura paragiurisdizionale (ancorché anomala).

(79) F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali*, cit., p. 441-443, osserva che per restituire portata generale alla disciplina sui procedimenti dettata dallo Stato occorrerebbe andare al di là della lettera del Titolo V: o integrandola, tramite una apposita convenzione costituzionale (come si è ricordato alla precedente nota 61); o modificandola, mediante una ulteriore revisione costituzionale. E in effetti quest’ultimo percorso sembra fatto proprio dal disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri l’11 aprile 2003 (di cui si è detto alla precedente nota 3), che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la definizione delle “norme generali sul procedimento amministrativo”.

(80) Il che a suo tempo ha determinato il ridimensionamento dell’originario Titolo V: in proposito si veda per tutti R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, p. 612 ss.

(81) A. D’ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, spec. p. 318 ss., sottolinea come la prima applicazione della novella costituzionale si scontri con le prassi invasive del legislatore statale e con le resistenze culturali degli interpreti.

I limiti delle semplificazioni (*)

di Alessandro Natalini

Sommario

1. Il sistema delle semplificazioni. – 2. La legge annuale e i regolamenti di semplificazione. – 3. Limiti dei regolamenti di semplificazione. – 3.1. Limiti sostanziali. – 3.2. Limiti di competenza. – 3.3. Limiti normativi. – 3.4. Limiti temporali. – 3.5. Limiti soggettivi. – 3.6. Limiti di bilancio. – 3.7. Limiti per gli illeciti amministrativi. – 4. Criteri d'azione.

1. Il sistema delle semplificazioni

Le procedure amministrative non sono per loro natura espressione delle disfunzioni burocratiche, ma rappresentano uno strumento organizzativo utile e necessario per svolgere le attività amministrative, per cui occorre ragionare sulle loro condizioni e limiti d'uso. Nel far ciò, occorre considerare che la complessità dell'agire delle amministrazioni pubbliche non è un aspetto patologico momentaneo o localizzato, ma un elemento fisiologico della configurazione che ha assunto attualmente l'amministrazione pubblica. Ciò perché questa complessità rappresenta un riflesso dello sforzo che compie in modo crescente il sistema amministrativo di curare una molteplicità di interessi pubblici, nonché quello di assicurare il massimo livello di partecipazione dei privati in un quadro istituzionale in cui si moltiplicano i livelli di governo. Complessità che quasi naturalmente si scarica sulle procedure amministrative in cui trova un momento di ricucitura tra le diverse amministrazioni ed i privati che agiscono all'interno dell'arena pubblica. Il sistema genera

(*) Il contenuto del presente articolo riprende in larga parte i temi da me trattati in A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002.

complessità procedurale, ma per evitare che essa si trasformi automaticamente in complicazione occorre introdurre forme generalizzate e stabili di governo di questo fenomeno.

Questo è il terreno su cui poggiano i tentativi di semplificare l'amministrazione pubblica. Peraltro, grazie agli sforzi compiuti specie nell'ultimo decennio (in particolare a livello statale), con questo termine oggi è possibile riferirsi non più ad un mero programma di cambiamento, ma ad una concreta esperienza che ha costituito una parte importante delle riforme amministrative. Esperienza che si caratterizza per non essere una semplice somma di interventi circoscritti ed episodici finalizzati al superamento di alcune disfunzionalità amministrative, ma costituisce un modo nuovo d'amministrare. La semplificazione sembra, infatti, ormai configurarsi come una modalità di gestire e di razionalizzare le procedure amministrative finalizzata ad affrontare i problemi generati dalla complessità procedurale.

L'analisi di questa esperienza di cambiamento amministrativo acquista un particolare significato in un momento in cui, per effetto della modifica del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), si assiste ad un radicale spostamento della potestà normativa in merito alle procedure amministrative. Adesso, molto più che in precedenza, sono le amministrazioni regionali e locali che devono affrontare il problema della complicazione procedurale.

Nel fare ciò sembra utile prendere spunto da quanto è stato sperimentato in questi ultimi dieci anni a livello statale. Infatti, dall'analisi di questa esperienza, si ricavano alcuni insegnamenti. Il primo è che la semplificazione deve diventare un'attività rilevante e stabile dell'amministrazione svolta seguendo un percorso ciclico (su base annuale) che trova il suo punto di innesco nella legge di semplificazione e si chiude con la presentazione di una relazione del Governo al Parlamento sullo stato della semplificazione in accompagnamento al disegno di legge di semplificazione dell'anno successivo. Anche dal punto di vista organizzativo la semplificazione deve poggiare su strutture organizzative stabili, permanenti e diffuse all'interno dell'amministrazione. Deve perdere quel carattere di episodicità

e straordinarietà che l'aveva caratterizzata prima degli anni novanta. Dall'essere un tentativo pionieristico realizzato da esperti esterni all'amministrazione, deve diventare una competenza svolta stabilmente da strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, dagli uffici di diretta collaborazione dei diversi ministri e da ciascuna unità amministrativa a cui è demandato lo svolgimento di una procedura.

Il secondo insegnamento è che la semplificazione deve essere un obiettivo che si persegue sia con l'introduzione di alcuni istituti che agiscono trasversalmente su tutta l'attività amministrativa (es. conferenza dei servizi o autocertificazione) sia attraverso iniziative focalizzate (in base ad un principio di selettività) su singole procedure o gruppi di procedure tra loro funzionalmente collegate. Le due modalità non sono in contrasto tra loro. Piuttosto, è possibile ritenere che tra di esse vi sia un rapporto di continuità. Infatti, non sono rari i casi in cui la semplificazione di specifiche procedure consista nel prevedere espressamente l'obbligo per le amministrazioni di utilizzare tecniche di semplificazione "trasversali" come l'autocertificazione o la conferenza dei servizi (es. sportello unico per le attività produttive). In generale, occorre ritenere che ogni procedura presenta problemi di volta in volta diversi. A ciascuno di questi problemi occorre trovare risposte appropriate. Non esistono rimedi universali. Al massimo si possono individuare delle soluzioni semplificatorie utilizzando come riferimento quelle adottate per affrontare problemi analoghi in situazioni simili. Ma con la consapevolezza che gli stessi strumenti usati in contesti diversi devono essere adattati alla specificità del caso.

Il terzo insegnamento è che la razionalizzazione si deve accoppiare alla delegificazione, al fine di consentire nel tempo un più celere adeguamento delle norme procedurali. Per questa ragione lo strumento a cui si è fatto ricorso in via principale per semplificare al livello statale è stato quello del regolamento delegificante (l. 400/88, art. 17, c. 2). Dove c'è la legge, viene ad esercitare un regolamento (anche se nell'esperienza statale si è trattato di un tipo di regolamento la cui procedura di adozione e revisione è pesante quasi come quella legislativa). A ciò si ag-

giunge in molti casi l'accorpamento all'interno di un solo regolamento di disposizioni che prima erano disperse in molti testi normativi spesso di diversa fonte.

Il quarto insegnamento è che la semplificazione procedurale deve essere letta all'interno di un più generale processo di riordino del modo di fare le norme. Questo processo poggia (oltre che sulla semplificazione) su altri due pilastri: l'analisi *ex ante* dell'impatto degli effetti della regolamentazione (AIR) e la realizzazione dei testi unici. I tre diversi filoni di innovazione del modo di realizzare disposizioni giuridiche si integrano tra loro. I testi unici (a legislazione vigente) hanno lo scopo di offrire una lettura immediata e (appunto) unitaria di una materia. Per cui rendono più facile applicare una disposizione normativa e anche modificarla, semplificandola. L'AIR consente di operare delle scelte più consapevoli sia in relazione al momento in cui si progetta una nuova procedura sia con riguardo a quello in cui si semplifica. Ma questi elementi di interazione non devono portare a confondere questi filoni di intervento tra di loro, in quanto ciascuno di essi è dotato di una propria specificità.

Il quinto insegnamento è che la semplificazione deve essere sostenuta da una forte volontà politica per vincere le resistenze che incontra all'interno e all'esterno delle amministrazioni da parte di coloro per cui l'inefficienza del settore pubblico costituisce una situazione di vantaggio. Infatti, in assenza di questo sostegno le idee e i progetti restano sulla carta. Ed esso deve essere continuo nel tempo, in quanto, nel momento in cui si affievolisce o viene meno, in tempi rapidissimi la spinta inerziale alla complicazione procedurale riprende il sopravvento ed anche i risultati che sembravano già acquisiti vengono meno.

I paragrafi che seguono prendono in esame il rapporto che sussiste tra i due principali strumenti normativi utilizzati nell'esperienza statale: la legge annuale e i regolamenti delegificanti di semplificazione. In particolare, il fuoco dell'analisi si concentra sui limiti che incontrano i regolamenti di semplificazione.

2. La legge annuale e i regolamenti di semplificazione

All'interno dell'esperienza statale l'attività di semplificazione si può suddividere in tre grandi blocchi. Il primo è quello in cui si dovrebbero elaborare e mettere a punto le politiche di semplificazione, nonché definire il programma degli interventi. Il prodotto principale di questo blocco di attività è costituito soprattutto dalla legge annuale di semplificazione. Nel secondo blocco rientrano tutte quelle attività volte a produrre i regolamenti di semplificazione e delegificazione. In questo ambito il ruolo centrale è svolto dal Governo che predispone e adotta questi regolamenti, nonché di una serie piuttosto ampia di soggetti che esprimono su di essi una quantità di pareri a carattere obbligatorio e non vincolante. Il terzo blocco concerne l'attività di attuazione dei regolamenti e di monitoraggio degli effetti della semplificazione al fine di operare interventi correttivi o di innescare nuovi interventi di semplificazione.

Questi blocchi di attività dovrebbero essere svolti dalle amministrazioni pubbliche in sequenza tra loro e rispondere ad un modello che si basa su cicli annuali. Nei fatti i tempi sono molto dilatati, per cui la fase di attuazione di un ciclo finisce per accavallarsi con quella di programmazione della fase successiva. E l'arco di tempo necessario per chiudere ciascun ciclo è molto più esteso dell'anno.

La procedura per l'adozione dei regolamenti di semplificazione che verrà considerata è quella prevista e disciplinata dalla l. 59/97, sulla base della quale lo schema di regolamento viene approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti (l. 59/97, art. 20, c. 3). Da questo punto in poi, il processo di formazione dei regolamenti di semplificazione è soggetto al rilascio di diversi pareri posti in sequenza tra loro. Essi sono tutti obbligatori e non vincolanti. Il primo viene rilasciato (in relazione ai provvedimenti di interesse) dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e dalla Conferenza unificata. Esso è seguito da quello

del Consiglio di Stato. Il terzo parere viene rilasciato nel termine di trenta giorni dalla richiesta dalle Camere. In mancanza, il Governo può prescindere da esso.

Sulla base di questi pareri il Consiglio dei ministri approva l'atto in via definitiva. Le modifiche rispetto al testo adottato in via preliminare possono riguardare solo gli aspetti che siano stati osservati all'interno dei diversi pareri. Ulteriori modifiche porterebbero a dover ricominciare l'*iter*. Prima di essere emanato con decreto del Presidente della Repubblica il regolamento è sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Il provvedimento diventa esecutivo nel caso in cui trascorrono sessanta giorni dalla sua trasmissione senza che sia intervenuta una pronuncia della sezione di controllo o che la Corte dei conti non abbia sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. o un conflitto di attribuzione ⁽¹⁾.

3. *Limiti dei regolamenti di semplificazione*

L'esperienza statale ha lasciato insorgere alcuni dubbi in merito ai limiti della semplificazione, in gran parte legati all'utilizzo dello strumento del regolamento delegificante. È possibile incidere sui diritti sostanziali o è necessario limitarsi agli aspetti procedurali? È possibile modificare l'attribuzione di competenze tra le amministrazioni previste dalla normativa precedente? È possibile delegificare norme diverse da quelle indicate nell'allegato alle leggi di semplificazione? È possibile operare ulteriori interventi di semplificazione in momenti successivi all'adozione del regolamento delegificante sulla base della medesima legge di autorizzazione? È possibile semplificare con un regolamento governativo le procedure di soggetti dotati di autonomia organizzativa? È possibile semplificare pro-

(1) La sezione di controllo comunica l'esito del provvedimento al Governo nelle ventiquattro ore successive alla fine dell'adunanza. Le deliberazioni della sezione sono pubblicate entro trenta giorni dalla data dell'adunanza (l. 340/2000, art. 27, c. 2).

cedure che prevedono misure sanzionatorie?

3.1. *Limiti sostanziali*

Gli interventi di semplificazione riguardano sia gli aspetti procedurali sia quelli sostanziali. Non si preoccupano solo di razionalizzare le fasi di svolgimento di un'autorizzazione o della concessione di un sussidio, ma anche (eventualmente) di disporre in merito alla stessa possibilità per un soggetto di ricevere un beneficio o un'autorizzazione. La lettura di alcuni dei criteri di semplificazione contenuti nella l. 59/97, art. 20, c. 5, non lascia adito a dubbi. In particolare, questo si verifica nel caso in cui si disponga la soppressione della procedura (lettere *g-bis*, *g-ter*, *g-quinquies*). Perché ciò comporta necessariamente che l'autorizzazione non si ottiene in modo più rapido o meno costoso. Non è più necessaria. Ancor più laddove si prevede "l'adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria..." (lett. *g-quarter*).

La formulazione letterale di questi criteri non aiuta ad operare un'immediata ricostruzione del loro contenuto. Il richiamo alle "[...] finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore [...]" o il contrasto con "[...] i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario [...]" non si prestano a letture univoche. Ma lo stesso può dirsi per l'individuazione dei casi in cui i costi per l'amministrazione e per i cittadini siano maggiori dei benefici, in quanto non si capisce con quale criterio si debbano confrontare i costi per i privati rispetto a quelli delle amministrazioni. E quelli di diverse categorie di privati. Infatti, spesso al costo dell'uno corrisponde il beneficio dell'altro. Analogamente la discrezionalità interpretativa resta molto ampia nel caso in cui si voglia sostituire al regime concessorio quello autorizzatorio, in quanto nessuno dei due regimi risponde ad una tipologia disciplinata giuridicamente, per cui la regolazione di ciascun caso dipenderà dalla specifica normativa che sostanzierà il regolamento di semplificazione. O nel caso in cui si voglia sostituire l'attività amministrativa

diretta con forme di autoregolamentazione da parte dei privati.

Tuttavia, da una lettura complessiva di questi criteri sembra che si possano trarre alcune indicazioni di carattere generale. In particolare, è da ritenersi che i limiti che incontra un intervento che riguardi anche aspetti sostanziali sono molto maggiori di quelli che circoscrivono una semplificazione meramente procedurale. Infatti, in questi casi il ricorso allo strumento del regolamento delegificante è ammissibile solo con stretto riferimento ai criteri di legge. In base alle disposizioni contenute nella l. 59/97 dovrebbero essere realizzati solo interventi di rimozione dei limiti all'esercizio di diritti sostanziali. Per cui non è possibile restringere la sfera giuridica dei privati, ma solo allargarla. È possibile, per esempio, eliminare delle restrizioni all'accesso ad un mercato in forma generalizzata o in relazione ad alcune categorie di destinatari, ma non è possibile impedirla. Analogamente, è possibile aumentare il novero dei soggetti che possono presentare istanza per una concessione, ma non diminuirlo.

Inoltre, è possibile intervenire sui criteri di riconoscimento di una situazione giuridica di vantaggio, ma non sul contenuto della stessa. Non è possibile rivedere le finalità di un finanziamento. Non è possibile modificare l'assetto dei rapporti giuridici sottostanti a quello concessorio che su di essi poggia.

Sul piano effettuale possono porsi notevoli problemi interpretativi nel caso in cui si adottino tecniche di "demolizione" parziali. Ad esempio, nel caso in cui si accrescano le condizioni di accesso di una categoria di destinatari, si potrebbe comunque arrivare a produrre effetti sfavorevoli nei confronti di un'altra. Così come nel caso in cui si eliminino solo alcuni criteri di accesso, si può piegare un atto amministrativo a perseguire finalità diverse da quelle originarie. Ancora una volta, quindi, ogni soluzione deve essere adottata valutando le specificità che presenta ogni singolo caso.

Non c'è dubbio che le modalità di formulazione dei criteri di semplificazione contenuti nella l. 59/97, art. 20, lascino un largo spazio alla discrezionalità del Governo: con ciò interpretando nel modo più ampio possibile il disposto della l. 400/88, art.

17, c. 2, in base al quale la norma primaria che autorizza il Governo ad emanare i regolamenti di delegificazione contiene “[...] le norme generali regolatrici della materia”.

Questa ampiezza è comprensibile in relazione alle semplificazioni che incidono sugli aspetti procedurali, in quanto lascia al Governo la facoltà di disporre con la maggiore autonomia possibile sul come agire. In questo ambito, esigenze di flessibilità e di adeguatezza dell’azione amministrativa spingono a ritenere come indispensabile il ricorso alla fonte secondaria e la parziale indeterminatezza delle norme generali regolatrici della materia ⁽²⁾.

Maggiori dubbi vi sono nel caso in cui le disposizioni riguardano aspetti sostanziali. Per superare tali dubbi, si potrebbe far ricorso alla fonte primaria nella forma dei decreti legislativi: questo comporterebbe che le leggi di delega dovrebbero essere più puntuali di quanto siano oggi quelle di autorizzazione all’emanazione dei regolamenti. Inoltre, i termini per l’adozione dei decreti legislativi sarebbero di natura perentoria.

3.2. Limiti di competenza

Le semplificazioni incidono in modo diretto sulla distribu-

(2) A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1295 ss., ritiene che il ricorso a fonti secondarie sia stato in origine dovuto a ragioni politiche di ordine transitorio. Secondo l’A., la l. 537/93 che per prima ha operato questa scelta nasceva in un clima di sfiducia nei confronti del Parlamento e degli apparati amministrativi. E nasceva in una situazione in cui il dipartimento della funzione pubblica riteneva di poter essere il perno anche dell’attuazione della legge. I vantaggi che vede Travi in questa scelta, rispetto a quella alternativa dell’utilizzo del decreto legislativo, sono diversi: flessibilità; non perentorietà dei termini per l’adozione dei regolamenti rendendo possibili interventi successivi; opportunità di una gestione accentrata non influenzata eccessivamente dai singoli ministeri ritenuti portatori di interessi contrari alla semplificazione. Ma ne vede anche i limiti: i “criteri e i principi” dettati dalla l. 537/93 (ma il discorso è analogo per la l. 59/97) sono generici e alterano il rapporto tra Governo e Parlamento al quale dovrebbe comunque essere demandato di statuire sulla disciplina del procedimento inteso come statuto del cittadino nei confronti dei pubblici poteri; nel caso in cui le procedure siano di competenza delle autonomie regionali e locali per Travi non è corretto utilizzare le fonti secondarie, specie in presenza di una notevole indeterminatezza dei criteri e dei principi fissati nelle norme primarie che disciplinano l’esercizio della potestà regolamentare.

zione di competenze tra le amministrazioni. Infatti, in base ai criteri contenuti nella l. 59/97, art. 20, c. 5 occorre operare in modo da ridurre il numero “[...] delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici [...]” e “[...] accorpando le funzioni per settori omogenei [...]” (lett. *a*). In altri casi si modifica la natura e il contenuto dell’attività svolta dalle amministrazioni, come nel caso in cui vi sia una sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio (lett. *g-quater*)).

In altri casi ancora si interviene in modo più radicale sopprimendo “[...] gli organi che risultino superflui [...]”, costituendo “[...] centri interservizi dove raggruppare competenze diverse [...]” (lett. *a*). Analogamente, lo sfavore verso gli organi collegiali ha spinto a richiedere che le funzioni da questi svolte siano trasferite ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi o siano sostituiti dall’utilizzo della conferenza dei servizi o da interventi di soggetti portatori di interessi diffusi (lett. *f*). Con la semplificazione, dunque, si agisce non solo sulla distribuzione delle competenze, ma anche sul disegno organizzativo.

Infine, molti dei criteri di semplificazione consentono di sopprimere le procedure eliminando, di conseguenza, tutte le competenze esercitate all’interno di esse dalle diverse amministrazioni.

In via generale, occorre rilevare che se le procedure non sono che il profilo dinamico dell’organizzazione⁽³⁾ è fisiologico che gli interventi su di esse debbano riflettersi sul sistema di distribuzione delle competenze. Il problema però è quello di individuare quale sia lo strumento giuridico adeguato per operare questi interventi, verificando l’utilizzabilità allo scopo del regolamento delegificante.

Un caso emblematico riguarda gli effetti del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che ha riformato l’organizzazione del Governo, definendo, in particolare, le funzioni e i compiti ai singoli Ministeri. L’individuazione degli uffici di livello dirigenziale ge-

(3) S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 2000, p. 308.

nerale e l'attribuzione a ciascuno di essi delle proprie competenze viene demandato a regolamenti o a decreti ministeriali emanati ai sensi della l. 400/88, art. 17, c. 4-*bis* (d.lgs. 300/99, art. 4, c. 1). All'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun Ministero si provvede con decreti ministeriali di natura non regolamentare (d.lgs. 300/99, art. 4, c. 4). In questo caso, il regolamento di semplificazione può incidere sul secondo e sul terzo livello delle norme organizzative. Infatti, i decreti ministeriali di natura non regolamentare sono sottordinati rispetto ai regolamenti delegificanti, mentre i regolamenti *ex l. 400/88, art. 17, c. 4-bis* sono espressamente equiparati a quelli adottati in relazione al c. 2 dello stesso articolo, per cui, a parità di fonte, la norma successiva deroga quella antecedente. Ed in proposito, non trattandosi di disposizioni di fonte primaria, non occorre neanche verificare se esse siano state menzionate nell'elenco delle procedure da semplificare.

Invece, non è possibile che il regolamento di semplificazione operi una delegificazione delle norme primarie che attribuiscono le competenze ai singoli Ministeri. Infatti, non è possibile che rispetto a questo tipo di disposizioni normative operi una delegificazione, in quanto ciò sarebbe in violazione della riserva di legge posta in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni dalla Costituzione (artt. 95, c. 3 e 97, c. 1). Quindi, la modifica o la soppressione di una competenza non può significare la rinuncia all'attribuzione della cura di un interesse pubblico ad un'amministrazione disposta da norme primarie.

Il concetto di cura dell'interesse, peraltro, deve essere interpretato in modo ampio, per cui all'interno di esso occorre includere anche le forme di intervento indiretto, come l'autoregolamentazione da parte dei privati o la liberalizzazione di un'attività che rimane peraltro nell'attenzione della stessa amministrazione; oppure, il caso in cui la cura dell'interesse venga affidata ad un'unità organizzativa diversa della stessa amministrazione; ovvero, ancora, quello in cui l'amministrazione continui a svolgere la stessa competenza, ma attraverso modalità

procedurali diverse (es. attraverso l'emissione di un parere, in luogo della concertazione della decisione finale); infine, il caso in cui l'interesse pubblico venga curato con strumenti diversi: un esempio in tal senso può essere quello della soppressione di una procedura di finanziamento alle imprese che sia diventata non più utile, in quanto il sostegno a quel settore produttivo viene assicurato dalla stessa amministrazione in forme diverse.

La semplificazione non può eliminare la facoltà dei privati di partecipare alla procedura. In generale, può incidere su di essa solo nel senso di diminuire o al massimo lasciare invariati gli oneri burocratici che le imprese o i cittadini devono sopportare per esercitarli. In alternativa, si possono modificarne le modalità di esplicazione di questa tutela (ad es. sopprimendo un organo collegiale in cui siano rappresentate delle categorie sociali e introducendo al suo posto forme di partecipazione procedimentale dei privati). È evidente che nel definire il nuovo assetto della procedura occorre realizzare un bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, ma tenendo conto dell'interesse primario (sottostante a tutti gli interventi di semplificazione) a far sì che la posizione dei privati non sia penalizzata. Ma nel far questo occorre fare attenzione non solo alla garanzia procedurale assicurata alle parti procedimentali, ma anche al livello dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, il cui incremento arreca notevoli benefici ai destinatari di essa.

3.3. Limiti normativi

La delegificazione opera sulle norme indicate nell'allegato alla legge annuale di semplificazione. Questo però nella misura in cui la stessa disposizione sia implicitamente o esplicitamente incompatibile con il nuovo regolamento. Sono quindi ammissibili le delegificazioni parziali.

È anche possibile delegificare le disposizioni di legge non incluse nell'elenco allegato alla legge di semplificazione, ma solo in quanto regolino aspetti essenziali delle procedure di cui è comunque prevista la semplificazione o siano ad esse strettamente connesse o strumentali (l. 59/97, art. 20, c. 5 lett. a)). Al

fine di poter circoscrivere in modo univoco le norme da delegificare, non è sufficiente riferirsi al criterio formale delle indicazioni contenute nell'elenco, ma occorre utilizzarne anche uno sostanziale che comprenda tutte le disposizioni che disciplinano l'intera procedura. Nel caso in cui tra questi due criteri vi sia discordanza, in quanto al fine di semplificare una specifica procedura occorra intervenire su un novero di norme più ampio di quelle esplicitamente previste nella legge di semplificazione, prevale il criterio sostanziale.

È, invece, da escludere il fatto che vi sia un collegamento diretto tra i confini della delegificazione e quelli della semplificazione. Infatti, se è vero che le disposizioni oggetto di delegificazione si estendono a tutte quelle coinvolte dall'intervento di semplificazione, non è vero il contrario. Sono quindi ammissibili casi in cui la delegificazione riguardi elementi della procedura non semplificati, per facilitare la consultazione del testo e per rendere meno complessi i successivi interventi di modifica.

Infine, è possibile che il regolamento delegifichi norme contenute nell'elenco allegato alla legge di semplificazione, ma che esse siano state modificate prima del momento dell'adozione del regolamento di semplificazione (l. 59/97, art. 20, c. 5-*bis*). Ma con alcuni limiti. Il primo limite si verifica nel caso in cui una norma di legge preveda in modo esplicito l'abrogazione della previa disposizione di autorizzazione alla delegificazione. Il secondo limite è di tipo temporale, in quanto è disposto che le mutazioni normative non incidono sulla facoltà del Governo di adottare un regolamento di semplificazione (in base alle l. 59/97, art. 20, 191/1998, art. 1, e 50/99, art. 1) solo laddove adottate entro l'anno successivo all'adozione della l. 50/99. Il terzo limite è di tipo funzionale, in quanto la modifica normativa può far venir meno la stessa esigenza di semplificare la procedura. Questo può accadere nel caso in cui la sopprima o in quello in cui la razionalizzi al punto da rendere superfluo un ulteriore intervento.

Vi è poi il caso in cui intervenga una nuova normativa che non comporta una semplice modifica di quella indicata negli elenchi allegati, ma un suo cambiamento radicale, per cui non si

ha di fronte la stessa procedura, ma un'altra. In questo caso, si deve ritenere che l'autorizzazione del Parlamento all'adozione del regolamento sia venuta meno e la disposizione che la prevede sia stata implicitamente abrogata.

Peraltro, la soluzione dei diversi problemi interpretativi ora elencati deve essere svolta in punto di fatto. Occorre, cioè, distinguere con cautela i diversi elementi che caratterizzano ciascuna situazione: e nel concreto è sempre sottile la linea che distingue una procedura modificata da una procedura nuova. Vi sono sempre fattori di diversità e fattori di omogeneità tra vecchio e nuovo che di volta in volta devono essere soppesati prima di decidere se esista ancora la procedura e se l'esigenza di semplificarla sia ancora viva.

3.4. *Limiti temporali*

La semplificazione non modifica una procedura una volta per tutte. Il migliore assetto da dare ad essa dipende da fattori che variano nel tempo. Questo processo di adeguamento continuo è favorito dalla delegificazione. Infatti, il degradare della fonte giuridica comporta il fatto che nuovi interventi di riordino potranno incidere su un oggetto normativo più malleabile. Nel caso in cui le semplificazioni realizzate in momenti successivi non coinvolgano la delegificazione di ulteriori norme rispetto agli interventi di razionalizzazione che le hanno precedute, è sufficiente operare con regolamento *ex l.* 400/98, art. 17, c. 1, lett. c), quindi senza la necessità di seguire la procedura rinforzata prevista dalla l. 59/97. In particolare, viene meno la necessità di ottenere un nuovo parere delle Camere ⁽⁴⁾.

Inoltre, è possibile che il nuovo regolamento operi delle delegificazioni ulteriori rispetto a quelle contenute nei precedenti interventi: in questo caso non può essere eliminato il passaggio alle Camere, in quanto occorre seguire la procedura rinforzata.

(4) In questo senso si esprime il parere della Commissione Senato del 19 giugno 1996 reso sullo schema di regolamento recante modifiche al d.P.R. 18 aprile 1996, n. 573. Sul tema si veda F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Cons. Stato*, 1998, p. 693.

Peraltro, sia che il nuovo regolamento estenda l'ambito della delegificazione sia nel caso in cui ciò non avvenga, è comunque possibile che esso si riferisca a criteri di semplificazione diversi da quelli a cui si è fatto riferimento nella regolazione precedente, per cui si decida di sopprimere una procedura di cui in precedenza era apparso preferibile ottimizzare il percorso con la mera eliminazione di una fase. Questa facoltà del Governo non viene meno con la scadenza del termine per l'adozione dei regolamenti di semplificazione, in quanto i termini contenuti nelle leggi di semplificazione sono da considerarsi meramente ordinatori⁽⁵⁾. Infatti, con la delegificazione il Parlamento decide di voler demandare all'attività normativa del Governo la disciplina di una procedura: questa è da ritenersi una decisione immediata e stabile, sulla quale non incide il fatto che la disciplina di fonte governativa sia venuta in essere prima o dopo un certo termine⁽⁶⁾. Nel caso in cui invece si qualificasse il termine come perentorio (in analogia con quello apposto dalle leggi di delega per l'emanazione di decreti legislativi), per la modifica dei regolamenti sarebbe necessario adottare nuove leggi di semplificazione.

Seguendo questo criterio, appare possibile operare una delegificazione e razionalizzazione di tutti i provvedimenti contenuti negli elenchi allegati alle leggi di semplificazione emanate anche in legislature passate. Peraltro, per ciascuna procedura i nuovi interventi di normativi devono essere commisurati ai criteri di semplificazione indicati nella legge che li ha autorizzati.

Un particolare ordine di problemi (sempre legato al profilo temporale) riguarda i regolamenti soppressivi di procedure per cui occorra assicurare alle amministrazioni la possibilità di gestire le pratiche residue. In questo caso occorre, infatti, tenere insieme l'esigenza di sopprimere con quella di mantenere per un periodo limitato l'efficacia delle norme vigenti.

In proposito, si è ritenuto che il problema potesse essere risolto abrogando le relative norme con effetto riferito al momen-

(5) F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, p. 693.

(6) Cons. Stato, parere 16 maggio 1996, n. 90, in *Rass. Cons. Stato*, 1996, I, p. 1640.

to di emanazione del regolamento delegificante. Nel contempo, la disciplina procedurale contenuta nella legge dovrebbe essere recepita per rimando all'interno del regolamento, conferendo a questo contenuto normativo un'efficacia limitata al periodo di tempo necessario all'espletamento delle pratiche residue. Il regolamento conterrà dunque l'apposizione di una condizione (legata all'ultimazione della trattazione delle pratiche), al verificarsi della quale lo stesso regolamento verrà abrogato e la procedura definitivamente soppressa.

Questo complesso meccanismo dovrebbe garantire che l'effetto delegificante sia legato (anche temporalmente) all'adozione del regolamento governativo e non sia demandato al verificarsi di altri successivi eventi.

È invece sicuramente possibile adottare un regolamento di semplificazione la cui efficacia normativa sia sottoposta in tutto o in parte a condizione. Un caso tipico potrebbe essere quello in cui si decida di utilizzare una delle cd. *sunset rules*, attraverso le quali stabilire preventivamente che al verificarsi di un determinato evento la procedura sia soppressa e le norme abrogate.

In ognuno di questi casi è comunque necessario individuare un atto dichiarativo che dia certezza giuridica e renda conoscibile agli interessati il fatto che l'evento condizionante si è verificato.

3.5. *Limiti soggettivi*

La semplificazione può concernere non solo procedure statali, ma anche quelle degli enti pubblici, dei soggetti privati che svolgono pubbliche funzioni e dei concessionari di pubblici servizi. Peraltro, in questi casi si pongono problemi connessi al grado di autonomia organizzativa riconosciuto a ciascun soggetto. È però da ritenersi ammissibile l'intervento su una procedura che sia già regolata da norme statali, in quanto la semplificazione consente di migliorare questa disciplina. Più complesso è il problema di ammettere la possibilità di intervenire con un regolamento governativo per disciplinare una procedura regolata da norme interne dell'ente o del soggetto. La risposta a

questo interrogativo sarebbe affermativa nel caso in cui si ammettesse che l'inclusione della procedura tra quelle allegate alla legge di semplificazione rappresenti implicitamente una limitazione dell'autonomia normativa e organizzativa dell'ente che in precedenza la disciplinava.

Questo meccanismo suscita notevoli perplessità, in quanto porta le procedure di uno stesso ente a far riferimento a fonti giuridiche diverse. Inoltre, la semplificazione della procedura nei fatti comporta un aggravamento della fonte giuridica. Infatti, per ogni successiva modifica si dovrebbe operare comunque ritornando a livello governativo ed adottando la gravosa procedura prevista dalla l. 400/88, art. 17, c. 1, lett. c). D'altro canto questa sorta di commissariamento operato dal Governo avrebbe in molti casi il vantaggio di eliminare dei vincoli burocratici (anche molto gravosi per l'utenza) disposti e conservati dall'ente proprio in nome della propria autonomia organizzativa. La soluzione che ritengo preferibile è quella di considerare la legge di semplificazione una norma di indirizzo rispetto all'ente o al soggetto che svolge e regola la procedura, che sarà tenuto a modificarla sotto la vigilanza del Ministero competente.

È invece da escludersi che si possa intervenire a semplificare una procedura di un'autorità amministrativa indipendente con un regolamento governativo, in quanto ciò limiterebbe lo statuto di particolare autonomia dal Governo di cui godono questo tipo di amministrazioni.

Le semplificazioni non possono incidere neanche sulle procedure realizzate da soggetti privati in favore di altri soggetti privati. Per esemplificare, prendiamo il caso in cui per accendere un mutuo bancario l'istituto di credito preveda degli oneri "burocratici" a carico della propria utenza. La soluzione del caso deve essere affidata ai meccanismi di mercato o all'azione dell'autorità che (laddove esista) vigili su quello specifico settore economico. La semplificazione non può essere l'occasione per sottoporre a disciplina governativa delle attività private. È possibile, invece, che le norme di semplificazione mettano a disposizione dei privati delle funzionalità di cui essi possano libe-

ramente disporre per semplificare i rapporti che li legano tra loro. Un esempio di questo tipo di disposizioni è contenuto nella l. 340/2000, art. 2, che estende ai rapporti tra privati la facoltà di avvalersi delle dichiarazioni sostitutive.

3.6. Limiti di bilancio

In assenza di un provvedimento di legge che provveda ad assicurare la copertura di bilancio, i regolamenti di semplificazione non possono operare interventi che, in modo diretto od indiretto, determinino una diminuzione delle entrate del fisco o un aumento della spesa pubblica.

Questo significa che i regolamenti di semplificazione, in assenza di una legge di spesa che li autorizzi, non possono comportare l'introduzione o l'aumento di sussidi finanziari, anche se in molti casi potrebbe essere astrattamente preferibile sostituire una forma di intervento pubblico incentrata su procedure sanzionatorie o autorizzatorie con altre che si basano su meccanismi di incentivazione.

Inoltre, i regolamenti di semplificazione non possono sopprimere o ridurre tasse o tributi. Più complesso è stabilire se essi possano sopprimere adempimenti amministrativi a cui sia collegato il pagamento di un'imposta. Infatti, anche in questo caso l'effetto che si determina è quello di una diminuzione del gettito erariale.

Un'interpretazione in base alla quale sia comunque necessario mantenere in vita un atto amministrativo ritenuto inutile al solo fine di far pagare l'imposta ad esso collegata appare eccessivamente formalistica. Peraltro, occorre temperare l'esigenza di semplificazione con quella di mantenere sotto un ferreo controllo la spesa pubblica. L'unica soluzione praticabile per superare questo ordine di problemi sembra essere quella di istituire con legge un fondo che offra una copertura finanziaria all'attività di semplificazione.

Peraltro, occorre rilevare come, in molti casi, le semplificazioni comportino ingenti risparmi per l'amministrazione in termini di riduzione del carico di lavoro sopportato e, soprattutto-

to, siano in grado di generare, a fronte di una limitata diminuzione del gettito di imposta, un notevole incremento dello sviluppo delle attività private.

3.7. Limiti per gli illeciti amministrativi

I regolamenti di delegificazione possono disciplinare le procedure che prevedono obblighi la cui violazione costituisca un illecito amministrativo, nel senso di limitarli, modificarli o di eliminarli (l. 59/97, art. 20-*bis*): l'unico vincolo che si presenta è quello di non incidere sulla sanzione. I margini di discrezionalità in sede di adozione del regolamento sono tali da consentire di rivedere in modo profondo la disciplina dell'illecito amministrativo. L'unica cosa che sembra impossibile fare è graduare la misura sanzionatoria in misura diversa da quanto stabilito nella norma primaria.

La disgiunzione operata tra l'obbligo e la correlata misura sanzionatoria appare fortemente discutibile. Infatti, essa può portare ad adottare delle discipline giuridiche in cui sia difficile dettare norme in base ai parametri della proporzionalità e della ragionevolezza.

4. Criteri d'azione

Nell'esperienza statale in relazione all'utilizzo del regolamento delegificante sono emerse alcune criticità.

In particolare, si ritiene che gli strumenti normativi da utilizzare per perseguire i diversi obiettivi dell'intervento di semplificazione dovrebbero essere maggiormente articolati. In base ai criteri dettati dalla l. 59/97, art. 20, c. 5, si utilizza il regolamento di delegificazione sia nel caso in cui si intervenga sulle norme sostanziali sia in quello in cui si tocchino solo quelle procedurali. Questo può essere accettato nel momento in cui l'intervento che si realizza ha una rilevanza molto limitata, come la soppressione di una procedura che non viene più utilizzata da anni. Ma nel caso in cui (ad esempio) si decida di affidare

un'attività all'esterno dell'amministrazione o si adottino strumenti normativi più leggeri (trasformando una concessione in autorizzazione) o più condivisi come l'autoregolamentazione, ovvero si decida di liberalizzare l'accesso degli operatori ad un mercato, allora può essere preferibile utilizzare, accanto a norme regolamentari, disposizioni giuridiche di fonte primaria.

Il ricorso alla legge sarebbe auspicabile in tutti i casi in cui si interviene sullo statuto degli interessi curati dalla procedura anche se ovviamente non è necessario che essi siano enumerati, ma solo che siano desumibili per via interpretativa a partire da una disposizione di fonte primaria. Invece, la disciplina delle procedure potrebbe essere comunque disciplinata attraverso regolamenti.

Inoltre, occorre diversificare gli strumenti normativi che regolano la stessa procedura. Infatti, l'utilizzo sistematico del regolamento delegificante risulta spesso troppo gravoso per il contesto in cui questo strumento normativo viene utilizzato. In molti casi potrebbe essere conveniente utilizzare strumenti più agili, come i regolamenti di attuazione, specie nel caso in cui le norme da delegificare non abbiano un contenuto precettivo che limiti l'efficacia della semplificazione. E nell'esperienza statale non sono stati rari i casi in cui si è operato con il decreto delegificante, anche laddove c'era poco o nulla da delegificare.

In conclusione, si osserva che gli strumenti normativi utilizzati per semplificare sono stati, al contempo, troppo leggeri e troppo pesanti. Troppo leggeri per operare delle liberalizzazioni significative e troppo pesanti per effettuare molti degli interventi di snellimento procedurale. Per questo motivo nella legge di semplificazione dovrebbe essere contenuto un programma che si realizza con diversi strumenti, tra i quali anche disposizioni primarie di delega che rimandino a decreti legislativi la disciplina di casi per cui non sia possibile operare con lo strumento del regolamento delegificante.

A prima vista questa soluzione potrebbe essere letta come un passo indietro sulla strada della semplificazione, in quanto si opererebbe un innalzamento della fonte giuridica. In realtà, essa rappresenterebbe un allargamento dell'ambito di operatività

della semplificazione, la quale verrebbe ad includere a pieno titolo anche le questioni relative alla liberalizzazione delle attività economiche o all'utilizzo di forme alternative alla regolazione per disciplinarle. Infatti, al momento esse sono parte della semplificazione solo da un punto di vista formale; in realtà, quando negli ultimi anni si è pensato di operare interventi di questa natura, non sono stati utilizzati effettivamente gli strumenti messi a disposizione dalla semplificazione.

Per aspetti più minuti della disciplina sostanziale o organizzativa potrebbe essere utile anche un rimando del decreto legislativo ad un regolamento ministeriale o del decreto governativo ad un semplice decreto ministeriale di natura non regolamentare. I regolamenti delegificanti dovrebbero, in sostanza, essere utilizzati solo laddove ci siano delle norme procedurali di fonte primaria da abrogare. Altrimenti sembra preferibile, per celerità, ricorrere allo strumento molto più agile del regolamento di attuazione.

Semplificazione e Statuto regionale

di Roberto Bin

Sommario

1. *Gli obiettivi della semplificazione regionale.* – **2.** *Una premessa di metodo, in vista dello Statuto.* – **3.** *Come procedere nel periodo transitorio.* – **4.** *La semplificazione nello Statuto.*

1. Gli obiettivi della semplificazione regionale

Il processo di semplificazione nella Regione Emilia-Romagna, avviato con le leggi Bassanini e con la l.r. 3/99 (“ri-forma del sistema regionale e locale”), deve ora essere correttamente ricollocato nel quadro delle riforme costituzionali introdotte dalle leggi costituzionali 1/99 e 3/2001. In origine esso muoveva essenzialmente verso quattro obiettivi:

- a)* semplificazione della legislazione regionale, attraverso l’abrogazione della normativa non più attuale e la riduzione della legislazione in vigore in un numero limitato di testi unici;
- b)* delegificazione della normativa regionale, attraverso lo spostamento della disciplina analitica e procedimentale dal livello legislativo a quello regolamentare;
- c)* semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalla legislazione di settore;
- d)* decentramento delle funzioni di amministrazione attiva agli enti locali.

Rispetto a questi obiettivi, verso i quali la legislazione regionale ha già fatto passi importanti, le riforme costituzionali hanno introdotto alcune varianti.

In primo luogo l’operazione di semplificazione della legislazione di settore comporta oggi, a seguito della riforma del Titolo V, l’esigenza di un’accurata revisione dei contenuti della legislazione in vigore. Lo spostamento di quasi tutte le materie di

competenza concorrente previste dall'*ex* art. 117 Cost. alla competenza residuale-esclusiva delle Regioni richiede la verifica della permanenza dei vincoli nella legislazione statale. Infatti in questi casi il limite specifico non è più dato dai "principi" desumibili dalla legislazione statale nella materia, ma esclusivamente dal rispetto di quei "limiti" che sono riferibili alle "materie" trasversali che l'art. 117, c. 2, riserva alla legislazione statale: quindi, in particolare, alla "tutela della concorrenza", all'"ordinamento civile e penale" e ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Si tratta di "limiti" che, in attesa di una riforma della legislazione statale, vanno ancora desunti in via d'interpretazione dalla legislazione statale vigente; ma sono ovviamente "limiti" che non comportano sottrazione di settori della materia, quanto l'obbligo di considerazione degli interessi specifici che lo Stato persegue con la sua legislazione. Importante è l'insegnamento delle prime sentenze della Corte costituzionale, costante nell'indicare la necessità che le "materie" e i "limiti" siano definite e individuati attraverso la ricostruzione della combinazione degli interessi in cura, rispettivamente, allo Stato, alle Regioni e agli enti locali.

Inoltre, le Regioni hanno di fronte un compito di revisione di un'amplessissima area della legislazione, in larga parte non precedentemente toccata dalla legge regionale, e compresa o nella competenza residuale di cui si è detto o nella competenza concorrente. In queste materie, dunque, la legislazione regionale dovrà porsi l'obiettivo di semplificare innanzitutto la legislazione statale vigente, togliendo tutto ciò che in essa è inutile appesantimento burocratico.

In secondo luogo, la delegificazione oggi può avvalersi del nuovo assetto del potere regolamentare, introdotto dalla l. cost. 1/99. Per quanto possa essere dubbio (come argomentato dalla nota ordinanza del T.A.R. Milano) che la semplice abrogazione della norma costituzionale che attribuiva al Consiglio regionale il potere regolamentare abbia comportato l'automatico spostamento della competenza in capo alla Giunta regionale, pur restando però intatta la norma attributiva scritta nel vecchio Sta-

tuto, non pare discutibile che già oggi, pur non essendo intervenuta la revisione dello Statuto, la legge regionale possa validamente compiere l'attribuzione di specifici poteri regolamentari alla Giunta. Sicché la delegificazione, che comunque richiederebbe una legge regionale per essere innescata, può nella legge regionale stessa trovare base legale sufficiente; il processo quindi può iniziare già ora, in attesa che lo Statuto definisca, forse definitivamente, chi e a quali condizioni possa esercitare il potere regolamentare. Ma l'obiettivo della legge attuale, e dello Statuto futuro, non può che essere uno: attribuire il potere regolamentare, almeno per ciò che riguarda l'organizzazione e le procedure amministrative, a chi reca la responsabilità politica, di fronte agli elettori, del buon funzionamento e dei risultati della macchina amministrativa, ovviamente lasciando alla legge la fissazione di tutto ciò che riguarda i diritti e gli interessi dei cittadini.

In terzo luogo, la semplificazione dei procedimenti si prospetta come una conseguenza della delegificazione, da un lato, e del decentramento delle funzioni agli enti locali, dall'altro. Assumendo come punto fermo che la semplificazione, come la stessa Corte costituzionale ha confermato, non è una "materia" su cui questo o quel livello di governo possa vantare la competenza, sembra chiaro che, per ciò che riguarda la Regione, il compito della legge è essenzialmente di definire gli interventi e, dove necessario, indicare quali interessi devono essere acquisiti nel procedimento (consultazioni, pareri di determinati soggetti esterni all'amministrazione agente, contraddittorio, etc.), mentre per il resto la semplificazione dei procedimenti deve essere una regola di "buona pratica" dell'organizzazione amministrativa.

In quarto luogo, il decentramento delle funzioni agli enti locali si è già ampiamente compiuto nella Regione Emilia-Romagna in attuazione della riforma Bassanini, e solo nell'opera di revisione della legislazione di settore sarà possibile progredire ancora su questa strada (mentre essa resta del tutto aperta per le materie "nuove" verso cui si può affacciare la legi-

slazione regionale dopo la riforma del Titolo V).

2. *Una premessa di metodo, in vista dello Statuto*

Un'opera di semplificazione può essere avviata solo in relazione ad un oggetto già esistente, ossia alla legislazione regionale in vigore. È invece del tutto fuori luogo che la semplificazione entri tra gli obiettivi "stabili" (cioè, non transitori) fissati dal nuovo Statuto regionale. La semplificazione è il rimedio ad un fenomeno di "complicazione" della legislazione che si è indubbiamente realizzato in passato e di cui andrebbero indagate attentamente le cause "tecniche". In altri termini, l'esigenza di semplificazione nasce da un'esperienza di complicazione che, in larga parte, è un fenomeno tutto italiano. Nessuna occasione migliore per svolgere tale indagine che la revisione della legislazione stessa: ma lo Statuto, necessariamente rivolto al futuro, non dovrebbe affatto imporre la "semplificazione" come metodo, quanto invece dovrebbe introdurre i meccanismi che assicurino in futuro la "semplicità" della legislazione, che combattano quindi quelle cause che in passato hanno prodotto complicazione normativa.

Il punto è di straordinaria importanza. È paradossale che in molte bozze di Statuto la "semplificazione" compaia nei principi professati come cardine della futura legislazione, sino al punto di prevedere apposite procedure per la formazione annuale della legge di semplificazione, secondo il modello "Bassanini". Questa può essere una misura transitoria (anzi, sarebbe molto apprezzabile che una disciplina transitoria di questo genere fosse prevista), per riportare il sistema legislativo ad un punto "zero" da cui ripartire con prassi e tecniche nuove: ma per il resto è decisivo che lo Statuto si preoccupi di costruire meccanismi legislativi che garantiscano il non perpetuarsi delle antiche prassi che hanno prodotto i fenomeni negativi, che ora, in nome della semplificazione, si vorrebbe combattere.

Quindi la legislazione pre- e post-statutaria di revisione e semplificazione della legislazione attuale della Regione do-

vrebbe preoccuparsi anzitutto di individuare le cause della passata complicazione legislativa, consentendo così di introdurre nei lavori per il nuovo Statuto gli espedienti necessari a garantire in futuro la “semplicità” della legislazione (se proprio nello Statuto è necessario introdurre dei principi a questo proposito, si parli allora del principio di “semplicità”, anziché di quello di “semplificazione”, ossia dell’igiene preventiva della legislazione futura, non della cura di malattie che è già scontato che la legislazione futura comunque avrà). Le stesse considerazioni vanno fatte per ciò che riguarda la delegificazione, poiché la proliferazione incontrollata di norme legislative è frutto anch’essa di meccanismi e prassi insane invalse in passato, ma che non è affatto detto che debbano permanere in futuro, potendo e dovendo su ciò incidere proprio gli Statuti.

3. *Come procedere nel periodo transitorio*

Non è strettamente indispensabile che all’opera attuale di semplificazione ci si avvii attraverso una legge sulle procedure. Infatti il compito di conferire base legale all’opera di delegificazione potrebbe essere assolto dalle leggi di riordino del singolo settore. Ma, anche senza ricorrere alla legge, bensì attraverso un’intesa istituzionale, si dovrebbe individuare l’organo tecnico che soppintende alla revisione della legislazione in vigore. Sembrerebbe estremamente opportuno che l’organo tecnico sia costituito da un comitato paritetico formato da tecnici della Giunta e del Consiglio, magari integrato da alcuni tecnici designati dal CRAL. Ciò potrebbe:

- favorire un largo consenso sui testi da approvare poi con legge regionale;
- incrociare esperienze e punti di vista necessariamente diversi;
- preconstituire *in nuce* l’organo tecnico che lo Statuto dovrebbe istituire al fine di evitare che la legislazione futura ripristini la passata complicazione legislativa.

L’organo tecnico dovrebbe predisporre uno schema tipo dei

contenuti delle leggi di riordino (per esempio, indicando che nelle prima parte siano enunciati principi ed obiettivi, nella seconda gli interventi previsti, nella terza il riparto verticale delle funzioni, nella quarta gli interessi da coinvolgere nel procedimento amministrativo, etc.). L'organo tecnico dovrebbe dare una soluzione omogenea ad alcuni problemi "trasversali" quali sanzioni, controlli, vigilanza, etc.; dovrebbe anche ridurre e concentrare gli organismi di rappresentanza degli interessi. Dovrebbe infine definire una "buona pratica" per la riformulazione dei testi legislativi e una serie di test con cui verificare la bontà dei testi revisionati. Spetterebbe alle strutture di settore rivedere la legislazione e proporre i testi "semplificati", da discutere in contraddittorio con l'organo tecnico prima della presentazione in Consiglio regionale.

L'intesa istituzionale che avvia il processo potrebbe essere seguita da una norma transitoria di integrazione del regolamento del Consiglio regionale che preveda il procedimento per commissione redigente per le proposte di legge corredate dal parere positivo dell'organo tecnico e un parere di questo su tutte le future leggi che intervengano nella materia già "semplificata". Si tratterebbe di una norma esplicitamente transitoria, in attesa del nuovo Statuto.

Spetterebbe invece alla legge di riordino del settore (o, in alternativa, alla legge generale transitoria sulla semplificazione) definire alcune regole di fondo, quali:

a) la durata massima dei procedimenti amministrativi previsti: questo è un obiettivo "politico", legato alla *performance* dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. È un vincolo che la legge deve porre all'amministrazione, che poi dovrà regolamentare i procedimenti di conseguenza. Sarebbe un grande segnale politico di novità, perché rimetterebbe in un ordine "naturale" i rapporti tra cittadini e amministrazione: non più i tempi dei cittadini graduati sui tempi "necessari" all'amministrazione, ma il contrario, cioè l'amministrazione che organizza le sue procedure nei tempi giudicati "sopportabili" dai cittadini;

b) la regola dello sportello unico dell'amministrazione,

anch'esso da definirsi secondo il principio di sussidiarietà, principio che, è bene sottolineare, deve essere affermato e strumentato in nome dei diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, e non semplicemente in nome delle attribuzioni che spettano ad un livello di governo piuttosto che ad un altro. Riuscire a tradurre il principio di sussidiarietà in termini di diritti dei privati – così come la legge 241 ha fissato alcuni diritti dei cittadini nei confronti della P.A. – significa garantire l'operatività concreta del principio stesso, dando ai cittadini la possibilità di far valere i propri diritti anche in sede giurisdizionale (come è accaduto di molte innovazioni della legge 241);

c) il controllo di un organismo esterno di monitoraggio e di valutazione della qualità dell'amministrazione e delle sue *performance*. Anche in questo caso si tratterebbe di avviare un'esperienza che potrebbe essere utile per impostare un regola statutaria e strumentarla in seguito.

4. *La semplificazione nello Statuto*

Come già si è osservato, di semplificazione lo Statuto non dovrebbe affatto parlare. Potrebbe semmai introdurre la previsione di una legislazione transitoria di "semplificazione" che completi l'opera già eventualmente iniziata dal legislatore regionale. Lo Statuto dovrebbe invece imporre alcune regole al procedimento legislativo, tali da garantire che la legislazione regionale si ispiri al principio di semplicità. Per esempio, si potrebbe prevedere:

a) un ruolo forte, nel procedimento legislativo, di un organismo tecnico di controllo della qualità della legislazione. È infatti indispensabile impedire che la legislazione regionale possa essere nuovamente frantumata da emendamenti e deroghe implicite (e spesso inconsapevoli). Si potrebbe per esempio prevedere che l'organismo tecnico intervenga obbligatoriamente dopo l'approvazione finale della legge, in sede di revisione tecnica, con la conseguenza che, se le osservazioni comportano

modifiche di rilievo del testo, il Consiglio proceda ad una seconda votazione finale;

b) un ruolo preciso di un organismo che curi il monitoraggio dei procedimenti amministrativi e quindi esami, da un lato, i risultati delle leggi e, dall'altro, le *performance* delle amministrazioni, anche comparandone l'efficienza. Si tratta di un controllo indispensabile al buon funzionamento del principio di sussidiarietà, perché diretto a valutare l'adeguatezza delle amministrazioni;

c) un metodo diverso di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. L'organismo tecnico potrebbe essere incaricato di pubblicare le delibere legislative regionali, promulgate dal Presidente della Regione, che introducono modifiche alla legislazione vigente, esclusivamente nella forma della legislazione vigente "unificata". Infatti nulla impedisce – e tutto consiglia invece – allo Statuto di staccarsi dalle vecchie tradizionali regole che hanno retto la pubblicazione degli atti normativi adeguandosi, anche con l'impiego di tecnologie moderne, a prassi note in altri paesi. È infatti del tutto inopportuno che lo Statuto si preoccupi di disciplinare la produzione occasionale di "testi unici", che sono una tipica risposta inadeguata e "passatista" ad un fenomeno provocato esclusivamente dall'assenza di più attenti meccanismi di formazione del "testo ufficiale" delle leggi. Altrettanto inutile è che – come in molte bozze di Statuto viene però proposto – si imponga la regola della cd. abrogazione espressa: infatti, anche se lo Statuto affermasse che le leggi regionali possono essere abrogate solo espressamente, ciò non modificherebbe di nulla il comportamento degli interpreti che, in caso di contrasto tra una legge nuova con una vecchia non risolto da una clausola di abrogazione espressa, non potrebbero che dare la prevalenza alla legge nuova, e tra una norma generale e una norma speciale non potrebbero che riconoscere la prevalenza di quest'ultima. Il problema non può essere risolto per decreto, ma solo attraverso adeguate procedure;

d) una previsione per cui le norme legislative che riguardano le procedure e l'organizzazione amministrativa valgano solo per la prima applicazione della legge e siano destinate a cedere

di fronte all'emanazione del regolamento di Giunta di organizzazione delle procedure (con relativo aggiornamento della legislazione vigente "unificata"). In questo modo anche la "delegificazione" troverebbe una risposta ordinaria, e non diverrebbe un rimedio ad una "corruzione" patologica del sistema normativo;

e) una analoga previsione per cui le norme legislative e regolamentari regionali che riguardano le procedure e l'organizzazione amministrativa delle funzioni conferite agli enti locali valgano solo per la prima applicazione della legge o del regolamento e siano destinate a cedere di fronte all'emanazione del regolamento di organizzazione da parte dell'ente locale competente (anche in questo caso con relativo aggiornamento della legislazione vigente "unificata").

I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni

di Carmen Iuvone

Sommario

1. *La semplificazione normativa e procedimentale: il contesto di riferimento.* – **2.** *L'attuazione dei principi di semplificazione e il ruolo del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dell'Osservatorio sulle semplificazioni.* – **3.** *Le posizioni espresse dalle Regioni sui processi di semplificazione previsti dalla l. 59/97.* – **4.** *La semplificazione normativa dopo la riforma del Titolo V: le competenze del legislatore regionale.*

1. La semplificazione normativa e procedimentale: il contesto di riferimento

Il tema della semplificazione ha assunto una rilevanza strategica nel quadro delle riforme amministrative degli anni novanta, a partire dalla l. 241/90 che ha stabilito, in relazione al principio di non aggravamento, precise regole procedurali finalizzate allo snellimento dell'azione amministrativa. Per comprendere la rilevanza del fenomeno occorre inserirlo nel contesto, più generale e articolato, dell'eccesso di regolazione esistente nel nostro ordinamento, contraddistinto da un'inflazione normativa caratterizzante soprattutto il livello più alto della normazione, quello legislativo.

I rimedi a tale situazione sono stati individuati da autorevoli studiosi che da tempo si occupano dell'argomento, oltre che in tecniche di tipo preventivo (quali ad esempio l'analisi di fattibilità delle leggi, la definizione di regole chiare di *drafting* legislativo) nel ricorso alla deregolamentazione, alla delegificazio-

ne e infine alla codificazione, che consiste nel riordino normativo attraverso testi sistematici e coerenti ⁽¹⁾.

L'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi e dell'azione amministrativa ha indotto il legislatore ad introdurre nell'ordinamento tecniche di decisione contestuali e concordate che permettono la composizione d'interessi diversi senza aggravare la sequenza del procedimento; si pensi ad importanti istituti di semplificazione, come la conferenza dei servizi, le dichiarazioni sostitutive, lo sportello unico per gli impianti produttivi, che hanno avuto una grande incidenza sull'agire amministrativo ⁽²⁾.

Tale processo ha acquisito un'importanza crescente a partire dalla l. 537/93 che ha previsto, fra i criteri direttivi per l'emanazione di regolamenti di semplificazione, l'accorciamento delle sequenze procedurali, la riduzione dei termini, l'accorpamento di procedimenti riferiti alla stessa attività, fino al complesso impianto innovativo introdotto dalle cd. riforme Bassanini, in particolare, dalla l. 59/97 e relative fonti d'attuazione, dalla l. 127/97 e dalla l. 50/99.

Soprattutto la l. 59/97 costituisce, sotto il profilo sistematico, un punto di svolta nell'opera di delegificazione e semplificazione; significativamente, infatti, l'art. 20 prevede un disegno di legge annuale per la delegificazione e la semplificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi sulla falsariga della legge comunitaria e indica tra i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare, in primo luogo, la semplificazione in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti anche riordinando le competenze degli uffici e accorpendo le funzioni per settori omogenei.

Si è evidenziato che, nel lessico recepito dal legislatore italiano dalla l. 241/90 alla l. 59/97, nella semplificazione ammi-

(1) S. CASSESE, B. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, I, 1998, p. 29 ss., G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996.

(2) G. VESPERINI, *La riforma dei procedimenti amministrativi*, in *L'Italia da semplificare: le regole e le procedure*, Bologna, Il Mulino, II, p. 259 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 329 ss.

nistrativa si ricomprendono gli interventi comunque rivolti alla diminuzione del carico burocratico che grava su cittadini e imprese, non necessariamente di carattere giuridico ma anche attinenti a strumenti informatici e telematici, in quanto la connotazione spiccatamente trasversale dell'obiettivo riformatore implica, per la sua attuazione, il coinvolgimento di ambiti scientifici diversi ⁽³⁾.

La semplificazione costituisce, pertanto, un oggetto centrale delle politiche di riforma istituzionale e ciò per ragioni diverse: la sempre maggiore sensibilità dimostrata dal legislatore su questi argomenti, le richieste di alleggerimento procedurale provenienti dalle categorie sociali e produttive, la maggiore incidenza su questi argomenti delle funzioni regolative delle Regioni e degli enti locali.

Il processo di trasformazione e di cambiamento è ancora in corso ed è, senza dubbio, suscettibile di nuovi e più innovativi sviluppi a seguito della riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della Costituzione, che ha aperto scenari di grande ed incisiva portata per il governo regionale e locale con un nuovo assetto delle fonti normative.

La sostanziale parificazione fra fonti legislative statali e regionali introdotta nell'ordinamento obbliga, infatti, a rivedere la centralità del legislatore statale e a considerare in un'ottica completamente diversa il ruolo dei poteri legislativi regionali, i quali sono sostanzialmente e costituzionalmente equoordinati con quelli dello Stato.

Inoltre, la notevole riduzione delle competenze regolamentari dello Stato circoscritta alle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, disposta dall'art. 117, c. 6, Cost., con la contestuale attribuzione della potestà regolamentare alle

(3) L. VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999, p. 10; sui temi della semplificazione si rinvia a L. CARBONE, *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione della legge n. 59 del 1997*, *ivi*, p. 39 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Problemi e prospettive della deregulation dopo le leggi nn. 59 e 127 del 1997: delegificazione e semplificazione dell'organizzazione e delle procedure amministrative*, *ivi*, p. 25 ss.

Regioni per ogni altra materia, implica il superamento di un modello di semplificazione incentrato sui meccanismi di delegificazione rivolti a introdurre attraverso regolamenti governativi vincoli alla legislazione regionale ⁽⁴⁾.

Date queste premesse, in relazione alle sfide che attendono le Regioni e il sistema delle autonomie locali nei prossimi anni anche sul terreno della semplificazione e dell'innovazione amministrativa e procedurale, stante il radicale spostamento della potestà normativa in merito alla disciplina delle procedure amministrative in attuazione del principio di sussidiarietà, si ritiene opportuno ricostruire le modalità di implementazione dei processi di semplificazione introdotti dalle leggi Bassanini a livello regionale e ciò al fine di individuare un percorso coerente ed unitario che le Regioni potranno percorrere in questa delicata fase di riforma istituzionale.

2. L'attuazione dei principi di semplificazione e il ruolo del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dell'Osservatorio sulle semplificazioni

L'attuazione del complesso impianto normativo delineato dalle leggi di riforma Bassanini con riferimento ai processi di semplificazione è stata incardinata in capo ad alcune strutture dell'organizzazione statale. Si ritiene opportuno darne un breve cenno ricostruttivo per meglio comprendere le ricadute a livello regionale e locale delle scelte operate dal Governo in materia.

Al riguardo occorre, in primo luogo, fare riferimento al dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 6 del d.lgs. 303/99, con funzioni di raccordo dell'attività normativa del Governo, con particolare attenzione alla valutazione d'impatto della regolamentazione, alla semplificazione dei procedimenti, alla qualità del linguaggio normativo, all'applicazione

(4) Sul punto si rinvia a A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 70 ss.; N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione, commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2000.

dell'innovazione normativa e alla valutazione degli aspetti finanziari. Le competenze attribuite al citato dipartimento in materia di semplificazione (d.P.C.M. 4 agosto 2000, art. 16, Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri) si sono concretizzate nella verifica della qualità dei testi normativi, anche con riferimento alla chiarezza della formulazione e all'efficacia per la semplificazione nonché nella formulazione di proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente.

Da un punto di vista organizzativo e di assetto delle competenze in materia, il dato più innovativo è stato rappresentato dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, costituito con la l. 50/99, art. 3, con il compito di fornire agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio il supporto occorrente per dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino ⁽⁵⁾.

Il Nucleo ha svolto un ruolo molto incisivo nella predisposizione dei regolamenti di semplificazione da adottare secondo la procedura di cui alla l. 59/97, art. 20, c. 3 e 4. In sostanza, gli schemi di regolamento sono stati materialmente predisposti all'interno di un rapporto di collaborazione tra il Nucleo, gli uffici legislativi e gli uffici di settore delle amministrazioni competenti e in stretto raccordo con l'Osservatorio al fine di un possibile coinvolgimento delle categorie sociali e produttive coinvolte nel procedimento in esame.

L'altra struttura preposta alla realizzazione dei processi di innovazione amministrativa e procedurale è stata costituita dall'Osservatorio sulle semplificazioni della Presidenza del Consi-

(5) Il Nucleo era composto da venticinque esperti nominati per un periodo non superiore a tre anni con incarico rinnovabile. In base al dettato normativo essi sono stati scelti tra soggetti anche estranei all'amministrazione dotati di elevata professionalità nei settori della redazione dei testi normativi, dell'analisi economica, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della valutazione di impatto delle norme, dell'analisi costi-benefici, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche. Il Nucleo è stato soppresso a decorrere dal 30 giugno 2002, con l'art. 11, l. 137/2002, Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché di enti pubblici. Dalla stessa data è stato abrogato l'art. 3, l. 50/99.

glio dei Ministri, previsto dal patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione proprio con il compito di valutare l'impatto delle semplificazioni già approvate riguardo alla capacità di ridurre gli oneri burocratici. L'Osservatorio, costituito con d.P.C.M. 8 aprile 1998, ha rappresentato una delle forme stabili di consultazione delle Regioni e degli enti locali nonché delle diverse organizzazioni produttive e delle categorie, interessate ai processi di semplificazione e di regolazione (l. 50/99, art. 1, c. 2) ⁽⁶⁾.

L'attività svolta dall'Osservatorio è stata intensa e ha riguardato alcuni ambiti particolarmente significativi come la disciplina relativa all'attuazione dello sportello unico per le attività produttive, quella attinente all'accelerazione delle procedure amministrative per gli investimenti pubblici con particolare riguardo alla Conferenza dei servizi e, infine, gli interventi diretti all'informatizzazione tecnologica della pubblica amministrazione (firma digitale, protocollo informatico, telelavoro, etc.).

Il disegno organizzativo della semplificazione a livello statale ha presentato, indubbiamente, alcuni elementi di criticità imputabili alla novità del lavoro intrapreso e alla difficoltà di raccordare concretamente le diverse amministrazioni coinvolte. Si è in proposito osservato che "nel complesso i problemi maggiori si rilevano nelle fasi a monte e a valle della predisposizione dei regolamenti di semplificazione, infatti esse non appaiono adeguatamente presidiate. La selezione e la messa a fuoco dei problemi che si vogliono affrontare attraverso la semplificazione incespicano spesso nei molti interstizi che si trovano lungo la strada che congiunge la Presidenza del Consiglio dei ministri, i singoli ministeri, il Parlamento e le associazioni di rappresentanza delle parti sociali. E questo fa crescere la possibilità che nell'elenco delle procedure da semplificare ve ne siano

(6) La previsione dell'organismo in questione è stata accolta con favore essendo rivolta ad assicurare la partecipazione all'elaborazione dei regolamenti di delegificazione dei procedimenti amministrativi non solo alle amministrazioni interessate ma anche ai cittadini e alle associazioni che li rappresentano. In tal senso N. LUPO, *La legge di semplificazione 1999*, in *La Gazzetta Giuridica*, 1999, n. 22, p.10 ss.

alcune che non sono problematiche o lo siano meno di altre che invece restano escluse” (7).

Per quanto attiene al coinvolgimento del sistema regionale e locale nel processo di semplificazione, si rileva che l’art. 20 della l. 59/97, al comma 2, come modificato dalla l. 50/99, stabiliva che in sede di attuazione della delegificazione il Governo individuasse, con le modalità di cui al decreto legislativo 281/97, i procedimenti o gli aspetti del procedimento che potevano essere autonomamente disciplinati dalle Regioni e dagli enti locali (8). Il metodo individuato per l’attuazione dei meccanismi di semplificazione, analogamente a quanto stabilito per la realizzazione del federalismo amministrativo, è quello fondato sull’esigenza della condivisione e della concertazione delle scelte che devono essere partecipate da tutti gli attori del processo medesimo. In tal senso emerge, pertanto, un ruolo tecnico e politico fondamentale della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata (d.lgs. 281/97) (9).

La formulazione della norma è stata ulteriormente modificata con la l. 340/2000, che all’art. 1 dispone che nelle materie di cui all’art. 117, c. 1, Cost., i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima.

Il successivo comma 7 prevede che le Regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dai precedenti sei commi nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute che costituiscono principi generali dell’ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei confronti delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia.

(7) In tal senso A. NATALINI, *op. cit.*, p. 63 ss.

(8) Questo comma è stato così modificato dall’art. 2, l. 50/99. Il testo originario disponeva che con il disegno di legge annuale di delegificazione il Governo individua i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali sono attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali ed indica i principi che restano regolati con la legge della Repubblica.

(9) Sulle problematiche sottese al ruolo e alle funzioni delle conferenze intergovernative si rinvia ai contributi del n. 1 del 1998 di questa *Rivista*.

In realtà, i rapporti tra lo Stato e le Regioni sul delicatissimo tema della semplificazione – nonostante la presenza di sedi istituzionali di confronto quali l'Osservatorio sulle semplificazioni e una strutturazione molto chiara dei centri decisionali in materia a livello statale, in primo luogo il Nucleo per la semplificazione – non sono stati esenti, come verrà precisato nel paragrafo successivo, da tensioni interpretative e da conflitti politici che sono sfociati anche nella presentazione di ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale.

In realtà, l'attività di semplificazione e di delegificazione, introdotta come strumento costante di "manutenzione" del sistema normativo attraverso la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge annuale di semplificazione, richiede per le finalità ad essa sottese il necessario, attivo coinvolgimento del sistema regionale e locale. Le Regioni, infatti, sono già da tempo impegnate nella realizzazione di una complessa opera di riforma organizzativa e istituzionale in attuazione dei principi sanciti dalla l. 59/97; ciò al fine di garantire la qualità crescente del sistema normativo nonché la semplificazione delle procedure e dell'attività amministrativa.

In particolare, dalla legislazione regionale attuativa del d.lgs. 112/98 si evince il rilievo dell'attività di revisione normativa intrapresa a livello regionale sia con l'abrogazione di numerose leggi ormai superate, sia con la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'attuazione di istituti particolarmente innovativi, quali lo sportello unico per le attività produttive e quello per l'edilizia.

Il patrimonio di esperienze maturate a livello locale avrebbe forse richiesto un'attenzione e una valorizzazione maggiore, anche al fine di evitare il contenzioso costituzionale che, come si vedrà fra breve, ha caratterizzato l'attuazione dei principi stabiliti dalle leggi annuali di semplificazione.

3. *Le posizioni espresse dalle Regioni sui processi di semplificazione previsti dalla l. 59/97*

L'implementazione dei principi stabiliti dalle leggi di semplificazione ha provocato, come in precedenza ricordato, divergenze di impostazione tra lo Stato e le Regioni che sono sfociate in alcune importanti questioni di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale, che di seguito saranno brevemente riportate.

La Regione Puglia ha promosso ricorso per legittimità costituzionale dell'art. 20, c. da 1 a 7, della l. 59/97, come modificato dalla l. 50/99, rilevando "l'oscurità" delle disposizioni richiamate in quanto se da tali norme si deducesse che i regolamenti statali di delegificazione possano intervenire anche in materie di competenza regionale, sia pure solo fino a quando sopravvenga la disciplina dettata dalla Regione, risulterebbe violato il principio, ribadito dalla costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui i regolamenti governativi non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia. La Corte costituzionale ha ritenuto la questione infondata in quanto "quale che sia il senso attribuibile all'affermazione – invero non perspicua – per cui tali disposizioni (quelle contenute nei commi da 1 a 6 del medesimo art. 20) operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia, non è possibile attribuire ad essa un significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale"⁽¹⁰⁾.

Il disegno di legge annuale di semplificazione per il 1999, tradottosi nella l. 340/2000, ha costituito oggetto di puntuali valutazioni da parte delle Regioni proprio sullo specifico profilo della semplificazione procedurale.

Il profilo maggiormente significativo ha riguardato il rap-

(10) Corte costituzionale, sent. 10-14 dicembre 1998, n. 408, in G.U., I serie speciale, 16 dicembre 1998, n. 50.

porto tra fonti normative con particolare riferimento a quello intercorrente tra regolamenti delegati di semplificazione e competenze normative regionali riconosciute e garantite dalla Costituzione. Tale attenzione è stata determinata dalla scelta del legislatore di inserire negli elenchi previsti da alcune leggi di semplificazione (l. 537/93; l. 59/97; l. 50/99) procedimenti amministrativi anche di competenza delle Regioni nonché delle Province e dei Comuni cui ha fatto seguito, talvolta, l'approvazione governativa di regolamenti delegati di semplificazione. Peraltro, alcuni regolamenti sono stati annullati dalla Corte costituzionale (sent. 69/95 con cui è stato annullato il regolamento di semplificazione dei procedimenti amministrativi di approvazione delle deliberazioni degli enti autonomi fieristici vigilati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato) o non sono stati registrati dalla Corte dei conti che, in due occasioni, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle relative norme ⁽¹¹⁾.

Le Regioni hanno, pertanto, sostenuto nelle sedi istituzionali competenti, e in particolare attraverso i pareri resi in sede di Conferenza unificata ⁽¹²⁾, che la competenza del Governo all'emanazione dei regolamenti delegati di semplificazione deve necessariamente essere circoscritta alle materie di competenza statale mentre, nelle materie attribuite, ai sensi dell'art. 117 Cost., alla competenza regionale, i relativi procedimenti devono essere semplificati solo dal legislatore regionale. Al riguardo si è inoltre rilevato che l'art. 20 della l. 59/97 deve essere interpretato in modo logico-sistematico con il precedente art. 2 che, come noto, dispone che "in ogni caso, la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'art. 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva

(11) Corte dei conti, ord. 598/99, in G.U., 27 ottobre 1999, n. 43, con cui è stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione costituzionale del regolamento di semplificazione in materia di formazione professionale.

(12) Il parere della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sulla legge annuale di semplificazione del 16 dicembre 1999 è rinvenibile sul sito delle Regioni www.regioni.it.

potestà normativa, dalle Regioni e dagli enti locali". È evidente che la norma richiamata salvaguarda, espressamente, la funzione procedimentale delle Regioni e degli enti locali nelle materie di rispettiva competenza e, pertanto, lo Stato può soltanto formulare indirizzi generali in materia di semplificazione.

Nonostante la chiara posizione espressa dalle Regioni in sede di Conferenza unificata la già citata legge 24 novembre 2000, n. 340 all'art. 1, c. 4, nel sostituire il c. 2, art. 20, l. 59/97, ha disposto che nelle materie di cui all'art. 117, c. 1, Cost., i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima.

La Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria hanno, pertanto, impugnato la norma richiamata dinanzi alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 117, c. 1, e 118, c. 1, Cost. e dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare. Il presupposto del ricorso è stato fondato sostanzialmente sulla considerazione che la potestà legislativa delle Regioni concorre con la potestà legislativa statale, mai con la potestà regolamentare del Governo. Del resto i principi e i criteri di semplificazione hanno carattere metodologico e operano trasversalmente alle materie, esprimendo un indirizzo di riforma ma non nuovi principi di materia. All'interno di tali indirizzi la disciplina del procedimento è, dunque, libera e ad essa non può che provvedere il legislatore regionale.

Recentemente è intervenuta la decisione della Corte costituzionale con la sentenza 10-23 luglio 2002, n. 376, con cui, ricostruendo la portata applicativa dell'art. 20 della l. 59/97 e successive modifiche, si è fornita una chiara interpretazione della disciplina dei procedimenti amministrativi regionali, nel sistema della precedente formulazione dell'art. 117 Cost., rispettosa delle competenze regionali in materia ⁽¹³⁾.

(13) In particolare, il giudice delle leggi con la richiamata decisione precisa 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

Anche il disegno di legge di semplificazione e di riordino normativo 2001 è stato oggetto di valutazioni da parte delle Regioni in relazione al rapporto tra fonti normative, con particolare riferimento a quello intercorrente tra regolamenti delegati di semplificazione e competenze regionali costituzionalmente riconosciute e garantite ai sensi dell'art. 117 Cost.

L'art. 1, c. 7, del disegno di legge in esame nella versione originaria recitava testualmente: "Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, i regolamenti di delegificazione dei procedimenti amministrativi trovano applicazione solo in assenza di un'autonoma disciplina sulla medesima materia da parte delle Regioni". Tale disposizione riproduceva il contenuto dell'art. 20, c. 2, della l. 59/97, nel testo novellato dall'art. 1, c. 4, lett. a) della l. 340/2000.

Le Regioni hanno, dunque, ribadito ⁽¹⁴⁾ che i principi ed i criteri di semplificazione stabiliti dal legislatore statale con i regolamenti previsti dall'art. 1, c. 7, del d.d.l. in esame nonché, dall'art. 1, c. 4, l. 340/2000, non possono che costituire criteri di carattere metodologico che operano trasversalmente alle materie, esprimendo un indirizzo di riforma ma non certamente nuovi principi per materia. All'interno di tali indirizzi, pertanto, la disciplina del procedimento in ciascuna materia è libera e ad essa non può provvedere che il legislatore regionale, unico competente.

Le Regioni hanno, inoltre, rilevato come la scelta ipotizzata nel richiamato disegno di legge è assolutamente incompatibile con i contenuti della riforma del Titolo V.

Tali valutazioni sono state, del resto, recepite nella versione definitiva del provvedimento legislativo recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – legge di semplificazione 2001", approvato in via

statali che già operavano nelle materie di competenza regionale. La sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude di per sé che da queste ultime possano trarsi principi vincolanti per le Regioni, come testualmente confermato, del resto, dalla esplicita ammissione del carattere cedevole dei regolamenti.

(14) Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, parere concernente lo schema di disegno di legge di semplificazione e riordino normativo 2001 del 27 settembre 2001 rinvenibile sul sito delle Regioni www.regioni.it.

definitiva dal Senato nella seduta del 13 marzo scorso e di cui si attende la pubblicazione in G.U. Nel testo definitivo, proprio in relazione alla intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione, è stato omissivo qualsiasi riferimento a regolamenti di delegificazione statali in materie di competenza legislativa delle Regioni e sono stati, soltanto, stabiliti alcuni principi e criteri generali a cui devono conformarsi le norme regolamentari di competenza dello Stato.

Si rileva altresì, per ragioni di completezza, che la legge di semplificazione 2001 sostituisce l'art. 20, l. 59/97 stabilendo nuovi principi e criteri direttivi in materia di riassetto normativo e di codificazione (art. 1) nonché in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione (art. 2) in relazione anche a specifici settori (ad esempio quello della sicurezza del lavoro).

Con riferimento al tema oggetto di esame occorre, peraltro, ricordare che la potestà regolamentare regionale è stata recentemente innovata dalla l. cost. 1/99 che, sopprimendo la riserva al Consiglio della potestà regolamentare, ha aperto la via alla riallocazione di tale potestà in capo alla Giunta, valorizzando l'utilità di tale strumento normativo. La riforma costituzionale procede nella stessa direzione con la previsione del nuovo testo dell'art. 117, c. 6, Cost., in base al quale il regolamento è la principale fonte secondaria dell'ordinamento, essendo l'unica abilitata a dare esecuzione alla legislazione concorrente Stato-Regioni nonché alla legislazione esclusiva della Regione. Ciò è particolarmente rilevante per la quantità e qualità delle materie in cui i regolamenti possono operare, eliminando in radice la possibilità che il regolamento statale possa intervenire nelle materie di competenza proprie delle Regioni. A seguito delle valutazioni regionali, la norma è stata eliminata dal testo della legge di semplificazione in corso di approvazione.

Un ulteriore importante parere è stato reso dalle Regioni in sede di Conferenza unificata sul disegno di legge relativo alle modifiche e integrazioni alla l. 241/90, che sta completando l'*iter* parlamentare. Nell'esaminare il disegno di legge in questione, le Regioni hanno preliminarmente considerato il tema

della compatibilità dello schema di disegno di legge con la Costituzione nel testo vigente dopo la riforma del Titolo V, verificando a chi spetti dettare la disciplina legislativa in materia di attività amministrativa.

In relazione a tale provvedimento, la questione che è stata maggiormente oggetto di analisi è se la materia del procedimento amministrativo e dell'azione amministrativa, disciplinata dalla l. 241/90, sia rientrante o meno nella potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

Al riguardo si sarebbe portati a credere che le norme generali sull'azione amministrativa e sul procedimento amministrativo, dato il loro carattere e il loro impatto sul rapporto cittadino-pubblica amministrazione, riflessi che in ultima analisi attengono al principio della parità di trattamento, dell'imparzialità dell'agire amministrativo e del buon andamento, non possano che essere dettate dallo Stato con disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Eppure un'analisi attenta del dettato costituzionale, come novellato, induce a ritenere che la disciplina generale dell'attività amministrativa non rientri fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né fra quelle di competenza concorrente Stato-Regioni e dunque, in virtù del meccanismo di riparto del potere legislativo fra i diversi livelli istituzionali introdotto dall'innovazione costituzionale, dovrebbe ritenersi ricompreso nella competenza esclusiva residuale della Regione. Tale conclusione è, del resto, suffragata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale che ha rilevato come il procedimento amministrativo non coincida con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle competenze, con la conseguenza che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni ⁽¹⁵⁾.

(15) Corte cost., sentenza n. 465 del 1991, in *Le Regioni*, 5, 1992, p. 1349, con nota di F. PASTORI, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*; Corte cost., sentenza n. 204 del 1991, in *Le Regioni*, 1991, p. 584 ss. con nota di F. TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo tra ordinamento statale ed*

4. *La semplificazione normativa dopo la riforma del Titolo V: le nuove competenze del legislatore regionale*

La riforma del Titolo V della Costituzione ha, dunque, introdotto nell'ordinamento innovazioni di grandissimo rilievo proprio per quanto attiene al complessivo sistema delle fonti normative e ai conseguenti assetti regolativi che da esse discendono⁽¹⁶⁾.

In primo luogo, la riforma costituzionale ha effetti sulle aree di competenza legislativa riducendo gli ambiti d'intervento del legislatore statale attraverso l'inversione del criterio del riparto delle competenze e della nuova elencazione tassativa di quelle riservate allo Stato e parificandole sul piano costituzionale con quelle del legislatore regionale. Da ciò consegue che il ruolo dei legislatori regionali ha acquisito uno spazio del tutto nuovo i cui ambiti saranno più chiaramente definiti alla prova dei fatti.

Ma l'aspetto più significativo sotto il profilo della semplificazione procedurale è che nel nuovo quadro costituzionale (art. 117, c. 6) la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, mentre per tutte le altre materie è attribuita alle Regioni con possibilità di delega per ulteriori ambiti di intervento. Si è rilevato che la conseguenza più immediata della previsione costituzionale è che in queste materie lo Stato è impossibilitato a operare semplificazioni, anche in relazione a procedure disciplinate al momento dell'entrata in vigore della modifica costituzionale da una norma statale attraverso un regolamento delegificante. Nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, lo Stato potrebbe stabilire come principio per l'esercizio della potestà regionale quello di semplifica-

ordinamento regionale; Corte cost., sentenza n. 250 del 1996, in *Le Regioni*, 1996, p. 1168 ss., ove si afferma testualmente che "secondo l'orientamento già espresso in precedenti pronunzie della Corte, la regola di base nei rapporti tra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale".

(16) A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie e le nuove frontiere della normazione*, in *Atti del convegno: "La funzione normativa dei Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale"*, Trapani, 3-4 maggio 2002.

zione delle procedure la cui disciplina sarebbe comunque sempre demandata alla potestà legislativa regionale ⁽¹⁷⁾.

La disposizione richiamata porta alle sue estreme conseguenze quel processo di valorizzazione ed espansione ⁽¹⁸⁾ dei regolamenti regionali di recente avviato con la l. cost. 1/99: prima di tale legge, infatti, il Consiglio regionale era titolare oltraché della funzione legislativa anche di quella regolamentare; a seguito della modifica dell'art. 121 Cost., il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione mentre il Presidente promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali. A seguito della novella costituzionale il punto relativo alla titolarità del potere regolamentare nelle Regioni è stato piuttosto controverso; nella prassi, come nella dottrina prevalente, risulta prevalere l'idea che sia lo stesso testo costituzionale a volere l'attribuzione di quel potere in capo alla Giunta ⁽¹⁹⁾, essendo venuto meno il vincolo costituzionale dell'approvazione dei regolamenti regionali da parte delle assemblee elettive.

Occorre, del resto ricordare, che la competenza regolamentare in capo al Consiglio ha determinato nel corso del tempo uno scarso uso dei regolamenti e quindi una legislazione regionale sovrabbondante, talvolta eccessivamente minuziosa nelle previsioni regolative ⁽²⁰⁾.

È evidente che le richiamate norme costituzionali definisco-

(17) A. NATALINI, *op.cit.*, p. 107 ss.

(18) L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 915 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, c. 6)*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. GROPPI, M. OLIVETTI, Torino, Giappichelli, 2001, p. 101 ss.

(19) In questo senso con indicazioni di prassi e di letteratura G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 643-656. Per una valutazione se la competenza della Giunta si imponga o sia da preferire per tutti i regolamenti regionali, R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 118 ss.

(20) R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 519 ss. L'A. evidenzia come l'attribuzione del potere regolamentare all'assemblea legislativa costituisca un'anomalia in relazione al funzionamento del sistema di governo delineato, sia pure in via transitoria, dalla l. cost. 1/99. Gli Statuti, in relazione alle scelte circa la forma di governo regionale, dovranno definire il concorso della Giunta e del Consiglio nella produzione normativa definendo gli ambiti del potere regolamentare della Giunta.

no un nuovo scenario dell'intervento regolativo della Giunta regionale su cui potrà basarsi un' incisiva opera di semplificazione e delegificazione del sistema normativo ⁽²¹⁾.

Il rafforzamento, infatti, della competenza regolamentare regionale sancisce definitivamente l'autonomia regionale in contrapposizione anche al più recente sviluppo che aveva avuto la legislazione statale attuativa della l. 59/97 e successive modifiche che, attraverso i meccanismi della delegificazione, tendevano invece ad introdurre, per via di regolamenti governativi, vincoli alla legislazione regionale anche nelle materie di competenza regionale. Al riguardo, infatti, la l. 340/2000 ha disposto che "nelle materie di cui all'art. 117, c. 1, Cost., i regolamenti di delegificazione trovano applicazione" sia pure "solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima".

Il rapporto tra regolamenti statali e competenze normative regionali è stata oggetto di valutazioni tecnico-giuridiche e politiche da parte delle Regioni che, come ricordato nel paragrafo precedente, si sono sempre fermamente contrapposte alla richiamata impostazione legislativa. In nessun caso, infatti, come rilevato dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 376 del 2002, anche nel contesto costituzionale previgente alla riforma del Titolo V, l'interesse alla semplificazione può giustificare l'intervento di regolamenti statali in materie regionali.

Nel nuovo contesto costituzionale occorre, dunque, mettere bene a fuoco il possibile ruolo del legislatore regionale in relazione ai processi di innovazione e semplificazione normativa e procedurale sempre con riferimento al delicato rapporto tra fonti e in particolare tra legge statale e regionale da un lato e autonomia normativa e amministrativa degli enti locali.

Al riguardo occorre tener presente che, nel nuovo sistema, la legge regionale riguarda essenzialmente l'azione amministra-

(21) Sulla opportunità di una delegificazione a vasto raggio in ambito regionale si rinvia a A. RUGGERI, *La delegificazione (relazione di sintesi)*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 385-387; C. BARBATTI, *Delegificazione, semplificazione e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 1105 ss.

tiva, stante l'espressa riserva a favore dello Stato della disciplina del diritto civile, di quello penale e di quello processuale. Del resto, come in precedenza ricordato, la consolidata giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che, anche nel sistema previgente, la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni in quanto la competenza a disciplinare il procedimento amministrativo non può considerarsi come una materia a sé stante estrapolabile dalle singole materie di settore bensì come competenza accessoria a quella riconosciuta alle Regioni nelle varie materie di settore⁽²²⁾.

Nel sistema successivo alla riforma costituzionale del 2001, il rapporto tra i diversi livelli istituzionali è profondamente modificato con un mutamento di prospettiva che non potrà non riguardare anche la disciplina dei procedimenti amministrativi.

Nel nuovo assetto, infatti, l'accresciuto spazio della normazione regionale in tema di procedimenti deve ora necessariamente raccordarsi con la sfera di autonomia riservata agli Statuti e ai regolamenti degli enti locali ai quali viene espressamente riconosciuta "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, c. 6) con la possibilità, quindi, di intervenire sulla sequenza dei procedimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge regionale.

Nel sistema previgente non c'era un'attribuzione generale di potestà regolamentare agli enti locali, mentre invece ora esiste un potere regolamentare generale per quanto riguarda l'organizzazione e l'azione, con una esplicita riserva costituzionale di potestà normativa agli enti locali e con la possibilità di configu-

(22) Occorre precisare, per fugare eventuali dubbi ricostruttivi, che tale principio della separazione delle competenze che regola i rapporti tra fonti statali e regionali ha in taluni casi subito eccezioni, peraltro di strettissima interpretazione per effetto di decisioni della Corte. È stata, infatti, riconosciuta la legittimità di interventi governativi in materie di competenza regionale ma solo per esigenze ritenute superiori, di uniformità e di urgenza connesse all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, o all'adempimento di obblighi comunitari.

rare una riserva di competenza in materia ⁽²³⁾.

È evidente che, nelle materie che rientrano nella potestà amministrativa degli enti locali, la potestà regolamentare regionale rischia di sovrapporsi a quella propria dei Comuni e delle Province con il rischio di contenzioso in ordine alla determinazione della competenza. Per evitare possibili conflitti si è sostenuto, in via interpretativa, che “i regolamenti regionali costituiscono un vincolo all’attività amministrativa dei Comuni e delle Province soltanto nel caso in cui essi ritengano di non adottare un proprio regolamento per l’esercizio delle funzioni ai sensi dell’art. 7, d.lgs. 267/2000: mentre le norme poste in un regolamento locale hanno la capacità di sostituirsi a quelle poste dalla Regione. Si tratta, d’altra parte, dell’estensione alle fonti regolamentari del principio che sta alla base delle relazioni tra fonti primarie statali e regionali nelle materie rientranti nella competenza concorrente” ⁽²⁴⁾.

È comunque evidente che le Regioni, nell’ambito dei principi posti dalle leggi costituzionali 1/99 e 3/2001 con riferimento ai nuovi ambiti della competenza legislativa e regolamentare, possono intraprendere su basi nuove e più incisive quel processo di semplificazione e delegificazione dei propri sistemi normativi già in parte attuato con l’implementazione degli istituti di semplificazione previsti dalle cd. riforme Bassanini.

È necessario, dunque, dare puntuale attuazione ad alcuni principi in materia di semplificazione stabilendo che la Regione, nell’ambito delle materie demandate alla sua competenza legislativa, regolamentare ed amministrativa regola i procedi-

(23) In senso contrario G. FALCON, *Considerazioni finali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1039. Secondo l’A. affermare che “non c’è una riserva di competenza per i regolamenti locali non significa dire che la legge statale o la legge regionale possano fare esattamente tutto quello che credono. È vero invece il contrario: un conto è la dimensione potenziale della legge statale e regionale e un conto è il rispetto dei principi costituzionali che ne regolano l’esercizio, tra i quali c’è certamente il principio di autonomia degli enti locali e c’è certamente il principio di sussidiarietà”. Sull’argomento cfr. R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 964 ss.; P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.

(24) G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, p. 321 ss.

menti amministrativi in coerenza con le norme generali sull'azione amministrativa dettate dallo Stato e nel rispetto delle attribuzioni normative degli enti locali. In tal modo potranno essere stabilite forme di semplificazione dei procedimenti anche attraverso lo sviluppo delle modalità di concertazione dell'azione amministrativa e la riduzione dei vincoli procedurali all'esercizio delle attività private.

In questo contesto la delegificazione, già avviata in alcune esperienze regionali, potrà avvalersi del nuovo assetto del potere regolamentare definito dalla l. cost. 1/99 per potersi sviluppare in modo più puntuale ed organico.

Per completare il quadro istituzionale di riferimento occorre, infine, tener presente che, proprio in relazione ai nuovi ambiti di intervento normativo delle Regioni, gli Statuti in corso di elaborazione dovranno configurare scelte innovative proprio con riferimento al nuovo assetto delle fonti normative e agli interventi regolativi della Giunta e del Consiglio regionale⁽²⁵⁾.

Il quadro normativo di riferimento è, dunque, in fase di assetto e di ulteriore evoluzione dovendosi completare la fase di revisione statutaria; è necessario, quindi, delineare i nuovi, delicati equilibri tra fonti normative statali, regionali e locali e definire con chiarezza i rispettivi ambiti di competenza e ciò al fine di concludere positivamente la lunga fase di transizione istituzionale che stiamo percorrendo.

(25) R. BIN, *op. cit.*, p. 522 ss. L'Autore osserva che "la coerenza con il sistema proposto dalla riforma costituzionale vorrebbe che, accanto a un numero necessariamente ridotto di riserve di legge, lo Statuto ponesse anche un adeguato numero di riserve di regolamento all'esecutivo. Senza di esse l'attività regolamentare dell'esecutivo è in ogni momento sostituibile dalla legge, fonte superiore e a competenza generale. Le vicende normative nazionali sono troppo note ed esemplari per dover essere ripercorse: la continua rincorsa tra delegificazione e ri-legificazione, la natura solo provvisoria dei testi unici e delle leggi cornice". Sul punto cfr. R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, cit, p. 125 ss.

Procedimenti speciali di semplificazione

di Fabrizia Senofonte

Sommario

1. Introduzione. – **2.** *La semplificazione amministrativa: dall'impostazione della l. 59/97, art. 20, (micro-semplificazione ovvero sia semplificazione per singoli procedimenti) alla semplificazione e riordino di settori organici.* – **3.** *I procedimenti di semplificazione previsti dalla l. 59/97: gli esempi di due procedimenti nel settore delle attività produttive.* – **4.** *L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la concessione di benefici per il sostegno all'internazionalizzazione delle attività produttive: lo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese.* – **5.** *L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi a norma dell'art. 20, c. 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.* – **6.** *Conclusioni.*

1. Introduzione

Il bisogno di semplificazione normativa è stato espresso, sia a livello europeo sia a livello dei singoli Stati, a partire dal 1985, come pre-requisito per il raggiungimento del mercato unico europeo; è stato, però, solo a partire dagli anni '90 che la ricerca di una migliore qualità della normazione ha trovato forma sistematica in una serie di iniziative assunte ad entrambi i livelli.

In particolare, è stato adottato un protocollo, annesso al trattato di Amsterdam del 1995, con il quale sono stati definiti i principi da rispettare a livello europeo per una migliore regolazione.

A tal fine, i Ministri della funzione pubblica degli Stati membri dell'Unione europea, incontratisi a Strasburgo il 6-7 novembre 2000, hanno adottato una risoluzione a seguito della

quale un gruppo consultivo ad alto livello, di cui fanno parte rappresentanti degli Stati membri dell'Unione e della Commissione, è stato incaricato di lavorare attivamente alla predisposizione di una strategia. Tale gruppo di lavoro, conosciuto col nome del suo Presidente, il francese M. Mandelkern, ha concluso i propri lavori con una relazione finale, datata 13 novembre 2001, nota appunto come "rapporto Mandelkern".

In Italia le conseguenze dell'inflazione normativa e della iper-procedimentalizzazione dell'azione amministrativa sono particolarmente sentite; numerosi sono i procedimenti disciplinati da leggi e regolamenti antecedenti agli anni sessanta ed una parte consistente di questi, per lo più complessi e farraginosi, attiene in modo diretto o indiretto all'attività di impresa.

Muovendo dalla considerazione che l'eccesso della regolazione, la complessità delle procedure e l'inefficienza dell'amministrazione costituiscano uno dei principali ostacoli allo sviluppo dell'economia e possano risultare di impedimento rispetto ai benefici offerti dalla partecipazione all'unione monetaria, il Governo ha posto un'attenzione sempre crescente ai temi della semplificazione normativa e procedimentale, intraprendendo, infine, nel 1997, con la legge n. 59 ⁽¹⁾, un'iniziativa di notevole portata relativa al decentramento ed alla semplificazione amministrativa, mettendo in moto un imponente processo di riforma dell'amministrazione.

A fronte di tali difficoltà operative, lo stesso mondo dell'imprenditoria ha assunto iniziative di studio e di ricerca ⁽²⁾, che sono risultate di particolare utilità nell'attività di confronto con il Governo e nell'elaborazione dell'attività di semplificazione condotta dalla speciale struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri a ciò deputata, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure ⁽³⁾.

(1) In G.U., 17 marzo 1997, n. 63.

(2) Si segnala in particolare la ricerca del CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, coordinata da S. CASSESE e G. GALLI, *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino, 1998.

(3) Si rammenta che il Nucleo per la semplificazione, istituito dalla prima legge di semplificazione, legge 50/99, è stato soppresso dalla legge 6 luglio 2002, n. 137, a decorrere dal 30 giugno 2002. Contestualmente, tuttavia, presso il dipartimento della funzione pubblica è stata prevista l'istituzione di un ufficio dirigenziale di livello ge-

2. *La semplificazione amministrativa: dall'impostazione della l. 59/97, art.20, (micro-semplificazione ovvero semplificazione per singoli procedimenti) alla semplificazione e riordino di settori organici*

La semplificazione amministrativa, prevista e disciplinata dall'art. 20 della l. 59/97⁽⁴⁾, si basa sulla programmazione di numerosi, ma settoriali, interventi realizzati tramite singoli d.P.R. emanati ex art. 17, c. 2, l. 400/88⁽⁵⁾.

Come è noto, tanto l'art. 20 della l. 59/97, quanto le successive leggi di semplificazione, l. 50/99⁽⁶⁾ e l. 340/2000⁽⁷⁾, contengono elenchi di procedimenti, ciascuno corredato dalla relativa normativa di riferimento, la cui delegificazione-semplificazione è demandata al Governo.

Tale modo di operare, legato alla necessità di intervenire rapidamente su singoli settori particolarmente critici, può, alla luce dell'esperienza di questa prima fase, essere considerato in via di superamento: l'esperienza condotta sulla scorta di quella prima impostazione ha prodotto consapevolezza e maturità tali da consentire l'elaborazione di un concetto più evoluto di semplificazione, quello del riordino normativo, inteso a percorrere nella maniera più efficace possibile la via della riduzione dello *stock* di regolazione e della razionalizzazione dell'ordinamento, secondo le raccomandazioni elaborate in sede comunitaria ed internazionale, in particolare dall'Organizzazione per la coope-

nerale, alle dirette dipendenze del ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi, con il compito di coadiuvare il ministro nell'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

(4) L'art. 20, l. 59/1997 è stato modificato dalle successive leggi di semplificazione: l. 50/99 (legge di semplificazione per il 1998) e l. 340/2000 (legge di semplificazione per il 1999).

(5) Si veda in generale sull'argomento il contributo di L. CARBONE, *La semplificazione amministrativa nell'attuazione della legge n. 59 del 1997*, in *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. VANDELLI e G. GARDINI, Rimini, Maggioli, 1999, pp. 39-67; nello stesso volume si vedano anche i contributi di V. CERULLI IRELLI, A. PAJNO, G. CORSO, atti della tavola rotonda *Le prospettive della semplificazione*, pp.387-407.

(6) In G.U. 9 marzo 1999, n.56.

(7) In G.U. 24 novembre 2000, 275.

razione e lo sviluppo economico (OCSE) ⁽⁸⁾.

La generale finalità di riordino e semplificazione normativa costituisce l'obiettivo del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, previsto dalla prima legge annuale di semplificazione, la l. 50/99 ⁽⁹⁾.

La considerazione del fatto che, anche in settori già interessati dalla semplificazione procedimentale, si presenta il problema della frammentarietà delle fonti normative e che un'unica materia, o addirittura un unico procedimento, sono disciplinati da più leggi e regolamenti, ha indotto il legislatore ad individuare nel testo unico lo strumento tramite il quale perseguire l'obiettivo.

Testi unici e semplificazione normativa delle procedure rappresentano aspetti collegati: l'elaborazione del testo unico deve accompagnarsi ad una modificazione degli aspetti organizzativi e procedurali della materia e, allo stesso tempo i procedimenti da semplificare, contenuti negli allegati alla legge di semplificazione, costituiscono possibile materia da riordinare in testi unici ⁽¹⁰⁾.

Nel corso dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di semplificazione 1999, ora l. 340/2000, il punto è stato oggetto di uno specifico ordine del giorno, presentato dall'on. Lembo ed approvato dalla Camera, con il quale s'impegnava il Governo ad individuare un programma di intervento complessivo per quanto riguarda il riordino e la semplificazione dell'intero sistema normativo.

L'ampliamento della prospettiva metodologica trova continuità nell'impianto del disegno di legge di semplificazione per il 2001 ⁽¹¹⁾, presentato nel corso della XIII legislatura, sotto il

(8) In questo senso si veda anche la segnalazione 14 gennaio 2002, indirizzata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in relazione a "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza".

(9) Il programma di riordino delle norme legislative e regolamentari è previsto dall'art.7, c. 1.

(10) F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2000, p. 97-130.

(11) Atto Senato n. 5025 (XIII legislatura).

Governo Amato, e poi decaduto in ragione del rinnovo delle Camere. Il testo proposto si faceva portatore di tali orientamenti e s'imperniava sulla semplificazione ed il riordino della disciplina di settori organici di materie.

Era stata in quella sede espressa una preferenza per lo strumento del testo unico legislativo e regolamentare di cui all'art. 7 della l. 50/99, che comprendesse, nella parte relativa alle norme regolamentari, interventi semplificatori. Nelle more dei tempi di redazione dei testi di riordino, si proponeva di lasciare aperta la possibilità di anticiparne parti, semplificando singole procedure particolarmente rilevanti con il tradizionale strumento del d.P.R. di semplificazione-delegificazione, da includere poi nel futuro testo unico.

Il disegno di legge di semplificazione 2001 ⁽¹²⁾ "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione", proposto dal Governo attualmente in carica, riprende la metodologia delineata dal disegno di legge decaduto, tuttavia, in luogo di testi unici meramente compilativi, si prevede la redazione di codici per materia, con la possibilità per il Governo di modificare e riformare le discipline. Si attribuisce espressamente una delega alla codificazione, prevedendo un intervento innovativo nei vari settori, sulla base dei principi e criteri direttivi specifici dettati dalle leggi annuali di semplificazione per le singole materie e i criteri generali previsti dall'art. 20, l. 59/97 e successive modificazioni.

3. I procedimenti di semplificazione previsti dalla l. 59/97: gli esempi di due procedimenti nel settore delle attività produttive

Quale esempio paradigmatico dell'esperienza semplificatoria condotta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, sulla scorta del metodo e delle linee operative

(12) Il disegno di legge di semplificazione per l'anno 2001, A.S. 776-B, è stato definitivamente approvato dal Senato il 19 marzo 2003.

fornite dalla l. 59/97, verranno di seguito esaminati due regolamenti di delegificazione-semplificazione, che, per le loro peculiari caratteristiche, ben si prestano a mettere in luce le origini e le profonde motivazioni che hanno indotto ad un ripensamento della legge annuale di semplificazione, modificandone ambito e struttura, ed a spostare l'asse dalla semplificazione di procedimenti amministrativi, attuata tramite la delegificazione delle norme di riferimento, alla semplificazione normativa tramite il riassetto normativo e la redazione di testi unici⁽¹³⁾.

L'esigenza di un metodo organico di riordino e di riassetto normativo, attinente sia agli aspetti più strettamente procedurali, sia agli aspetti organizzativi, impone un'attenta osservanza dei principi di coerenza e non contraddittorietà, così da evitare che siano posti in essere strumenti non adeguatamente coordinati, dando luogo ad un ulteriore aumento della complessità normativa e vanificando ogni intento semplificatorio.

4. *L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la concessione di benefici per il sostegno alla internazionalizzazione delle attività produttive: lo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese*

Il d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161⁽¹⁴⁾ "Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive" è un esempio di regolamento di semplificazione di particolare rilievo per il positivo impatto esercitato sul mondo imprenditoriale⁽¹⁵⁾.

(13) Si veda in proposito il programma di riordino normativo adottato dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 ed approvato in data 15 settembre 2000.

(14) In *G.U.* 8 maggio 2001, n. 105.

(15) Un quadro sulla percezione delle imprese sull'offerta di servizi per l'internazionalizzazione è fornito da P. COSTA, G. F. ESPOSITO, M. TORRE, *Piccole e medie imprese e processi di internazionalizzazione: considerazioni sui servizi reali per lo sviluppo della presenza sui mercati esteri*, in *Piccola impresa: Rivista internazionale*

L'elaborazione da parte del Nucleo del regolamento in esame rappresenta il tentativo di dare una risposta alla concreta esigenza delle imprese di vedere snellito e "semplificato" l'accesso alle opportunità offerte dalla normativa esistente a favore dello sviluppo del commercio con l'estero, in un contesto complicato e confuso dalla frammentazione delle competenze e dalla conseguente interazione di una molteplicità di soggetti⁽¹⁶⁾.

Il settore del commercio con l'estero è stato negli ultimi anni oggetto di un'opera di razionalizzazione e semplificazione che ne ha modificato profondamente il quadro normativo di riferimento.

Il Governo, in ossequio alla delega contenuta all'art. 11 della legge 59/97, ha provveduto a ridefinire la disciplina della promozione dell'internazionalizzazione con il d.lgs. 143/98⁽¹⁷⁾, imperniando la gestione degli incentivi sull'accorpamento delle diverse tipologie di servizi in capo a strutture individuate (configurando così SACE quale sportello assicurativo, SIMEST quale sportello del credito) ed incardinando la funzione di coordinamento operativo degli strumenti e delle politiche in capo alla V commissione CIPE.

L'art. 24 dello stesso d.lgs. 143 ha previsto, inoltre, la promozione della costituzione e della diffusione territoriale di sportelli unici per le imprese e gli operatori del settore, ai fini della fruizione dei servizi e delle agevolazioni previsti in materia⁽¹⁸⁾.

Ulteriori novità sono state poi introdotte dal d.lgs. 112/98⁽¹⁹⁾ che, delegando diverse funzioni amministrative in materia alle Regioni e mantenendo allo Stato il compito di determinare i criteri generali per la concessione, il controllo e la revoca di benefici di qualsiasi genere all'industria, ha delineato un qua-

di studi e ricerche, Milano, 2002, n. 1.

(16) Sull'argomento si vedano tra gli altri M. BROCCA, *Lo sportello per l'internazionalizzazione delle attività produttive*, in *Comuni d'Italia*, n. 1, 2002, p. 71.

(17) In *G.U.* 13 maggio 1998, n. 109.

(18) *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali: contenuti, esperienze e prospettive*, a cura di E. ONGARO, G. VALOTTI, Milano, Etas, 2002.

(19) In *G.U.* 21 aprile 1998, n. 92.

dro di riferimento misto, all'interno del quale intervengono, appunto, sia lo Stato che le Regioni ⁽²⁰⁾.

Con il d.P.R. 161/2001 si è inteso dare una risposta alla fondamentale necessità che le fasi procedurali dei singoli interventi agevolativi trovino un momento di coordinamento tra le diverse amministrazioni, enti od organismi competenti in materia e consentire agli operatori di avere un centro unitario sul territorio ai fini di supporto istruttorio e di diffusione ed acquisizione delle informazioni.

I criteri utilizzati nel testo elaborato dal Nucleo sono quelli indicati dall'art. 20, c. 5, lett. *a)* e *d)*, l. 59/97 e cioè:

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi che risultano strettamente connessi o strumentali, anche accorpando le funzioni per settori omogenei e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse, ma confluenti in un'unica procedura;

- l'accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche operando una riunione della fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa.

La logica seguita è stata quella di consentire la fruizione di servizi basati sul massimo decentramento territoriale, costituendo organismi di raccordo tra centro e periferia, quali, appunto, gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle imprese.

La scelta dello sportello unico ⁽²¹⁾, del resto, si inserisce in una linea di tendenza che si va progressivamente affermando e che predilige l'unicità quale scelta organizzativa.

(20) Cfr. R. BARTOLI, *Internazionalizzazione*, in AA.VV., *Le nuove funzioni degli enti locali, commento al d.lgs. n. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 48.

(21) L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di G. GARDINI, G. PIPERATA, Torino, Giappichelli, 2002; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2001, pp. 179-231; E. STICCHI DAMIANI, DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI, F. F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti e semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1999; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, pp. 105-114.

Si tratta di una tecnica pragmatica che razionalizza una realtà frammentata creando un collegamento funzionale tra le diverse unità e i diversi processi omogenei e connessi; la semplificazione è realizzata prevedendo una struttura che svolga il ruolo di collettore di tutte le istanze e delle attività interessate e funga da interlocutore unico sul territorio per le imprese e gli operatori del settore, con notevole riduzione dei tempi e dei costi amministrativi.

L'art. 2, d.P.R. 161/00 prevede che gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione siano costituiti su base territoriale, secondo modalità definite in accordi stipulati ai sensi dell'art. 15, l. 241/90 tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, con la partecipazione dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), la Società italiana per le imprese miste all'estero (SIMEST), l'Istituto per i servizi assicurativi per il commercio estero (SACE), la Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'est europeo (FINEST) e Sviluppo Italia.

La disciplina dello sportello è lasciata a specifici accordi proprio al fine di fare salve le rispettive competenze in materia.

Come si è detto, la funzione di tali sportelli è quella di assicurare la diffusione e l'accesso a livello territoriale ai servizi di carattere finanziario, assicurativo, informativo e promozionale inerenti alle opportunità offerte a livello internazionale, nazionale e regionale in materia di internazionalizzazione; sono inoltre deputati a fornire le informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure agevolative previste nel regolamento ed a fornire il supporto istruttorio e l'orientamento ai mercati internazionali.

Lo sportello non è titolare di compiti decisionali, ma limita la propria attività di coordinamento alla fase istruttoria: riceve le domande ed i progetti, ne verifica la regolarità e la completezza – qualora ciò sia stato convenuto negli accordi sopra menzionati – e provvede, quindi, ad inoltrarli al soggetto competente.

L'adozione di un'unica struttura responsabile non determina una nuova attribuzione della titolarità delle competenze relative

alla materia da semplificare, ma è strumentale alla celerità ed all'efficienza dell'azione amministrativa.

Sotto il profilo organizzativo, dunque, lo strumento tecnico utilizzato è quello degli accordi *ex art. 15, l. 241/1990* che regolano i rapporti tra le amministrazioni competenti all'interno del procedimento.

Sotto il profilo procedurale, invece, la semplificazione è stata ottenuta con l'introduzione della conferenza istruttoria *ex art. 14, l. 241/1990* ⁽²²⁾, che si innesta nella procedura in due ipotesi distinte: in caso di istanza volta ad acquisire più provvedimenti concernenti la medesima operazione, al fine di esaminare contestualmente eventuali condizioni al superamento dei motivi ostativi all'accoglimento della stessa; e in caso di istanza volta ad acquisire un unico provvedimento, qualora decorrano inutilmente i termini previsti dalla normativa vigente, al fine di esaminare le condizioni al rilascio della pronuncia richiesta ⁽²³⁾.

La consapevolezza dell'insufficienza di un solo intervento di semplificazione, per quanto innovativo e mirato, e dell'opportunità di un intervento organico di più ampio respiro, ha indotto il legislatore a prevedere, all'art. 29, l. 340/2000, una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di commercio con l'estero, con l'obiettivo di portare a compimento la riforma del settore, riunendo e coordinando tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia.

Essendo rimasta inattuata la prima delega, il nuovo disegno di legge di semplificazione, riprende il tema all'art. 9 rubricato "Riassetto in materia di internazionalizzazione delle imprese". Si prevede una delega al Governo ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo diretto

(22) Per quanto riguarda la conferenza dei servizi si rammenta che la relativa disciplina è stata da ultimo modificata dall'art. 9 della legge annuale di semplificazione per il 1999, l. 340/2000. Altre novità, peraltro, sono contenute nella legge di modifica della l. 241/1990 (Atto Senato 1281) negli artt. da 5 a 9. Tale disegno di legge è stato presentato alle Camere nella primavera del 2002; al momento in cui si scrive, la I Commissione affari costituzionali del Senato ne ha concluso l'esame ed esso è attualmente all'esame dell'assemblea.

(23) Sull'argomento ed in particolare sulle tecniche di razionalizzazione, cfr. A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, 2002, p. 159 ss.

a riunire le disposizioni legislative, prevedendo la delegificazione dei procedimenti in materia, a coordinare le misure di intervento di competenza dello Stato con quelle delle Regioni ⁽²⁴⁾ e degli altri soggetti operanti nel settore e a prevedere accordi tra enti pubblici ed il sistema bancario per l'utilizzo dei servizi e delle sedi estere degli istituti di credito.

Merita, infine, in questa sede un accenno al ruolo svolto dalle autonomie regionali nella definizione del procedimento di semplificazione in esame; merita in particolare illustrare la dinamica che ha portato alla configurazione sportello per l'internazionalizzazione realizzata con il d.P.R. 161/01.

Il modello organizzativo adottato è stato, infatti, mutuato dall'esperienza che la regione Emilia-Romagna ha avviato in via sperimentale a partire dall'estate del 2000 ⁽²⁵⁾, grazie ad un'intesa tra la Regione stessa e il Ministero del commercio con l'estero, ICE, SACE, SIMEST, la cui efficacia è stata ora prorogata sino all'adozione di una nuova convenzione conforme al d.P.R. 161/2001.

Del resto la rilevanza e la necessità del coinvolgimento delle amministrazioni territoriali risulta evidente: lo sportello, infatti, ponendosi quale punto di riferimento locale per le aziende orientate all'esportazione e quale punto presso il quale entrare in contatto, direttamente in Regione, con istituti quali SACE e SIMEST la cui sede centrale si trova a Roma, svolge anche un ruolo di rafforzamento e impulso al decentramento amministrativo.

La riprova delle considerazioni svolte è data da quanto ora previsto dall'art. 117, c. 3, Cost., a seguito della riforma introdotta dalla l. cost. 3/2001. Il commercio con l'estero figura, infatti, tra le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente delle Regioni ed è, pertanto, di tutta evidenza che, nell'assetto delle competenze in relazione allo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese, il ruolo delle Regioni ri-

(24) Alla luce dell'inserimento del commercio con l'estero tra le materie di competenza concorrente nel testo novellato dell'art. 117 Cost. è evidente che la disposizione si presenta come particolarmente opportuna.

(25) D. CAMPAGNOLI, *Internazionalizzazione, azioni negoziate, sviluppo locale e riequilibrio Nord-Sud. Le prospettive di intervento*, in questa Rivista, 1999, p. 377 ss.

sulta non solo confermato, bensì ulteriormente rafforzato.

Nell'elaborazione del regolamento è stato particolarmente prezioso il costante raccordo tra le istituzioni centrali e regionali; lo sforzo sinergico realizzato ha consentito di mettere a sistema un esperimento innovativo nato dalla concreta e profonda conoscenza della realtà territoriale e di predisporre un modello organizzativo effettivamente efficace e rispondente alle necessità delle imprese e dei cittadini.

Tale proficua collaborazione ha trovato, del resto, naturale riscontro nel parere favorevole che la Conferenza Stati-Regioni ⁽²⁶⁾, chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 2, c. 3, d.lgs. 281/97, ha dato sullo schema di regolamento in oggetto, con la sola raccomandazione di prevedere negli accordi che intercorreranno tra Ministero del commercio estero e le singole Regioni la necessaria copertura organizzativa e di personale.

5. L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi a norma dell'art. 20, c. 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59

Tra gli altri interventi da portare a compimento, indicati nell'allegato A della l. 59/97, il Governo è stato delegato alla semplificazione dei procedimenti relativi alle denunce di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi.

Il quadro di riferimento di tali procedure è costituito da normative piuttosto datate (d.P.R. 27 aprile 1957, artt. 38, 39, 40, 336, 338) e caratterizzate da elevato tecnicismo.

Le competenze in materia risultano frammentate tra diversi soggetti istituzionali, non organicamente raccordate, e nella

(26) Parere espresso il 7 aprile 2000.

prassi, non sempre espletate in modo sistematico ⁽²⁷⁾.

Del resto, è opportuno rilevare che l'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL) ⁽²⁸⁾, avente in materia specifiche funzioni, è ricompreso, ai sensi dell'art. 127, d.lgs 112/98, tra gli enti da riordinare secondo la disciplina prevista dall'art. 7, c. 3, l. 59.

La necessità di un adeguamento dell'impianto normativo vigente, anche alla luce della evoluzione tecnologica intervenuta in un settore così specialistico, era stata del resto avvertita, in particolare dal Ministero del lavoro che ha costituito sull'argomento un apposito gruppo di studio per elaborare proposte di riforma del settore.

Stanti i limiti oggettivi della delega, il regolamento di semplificazione, emanato con d.P.R. 22 ottobre 2001, n. 462 ⁽²⁹⁾, si è posto l'obiettivo minimo di intervenire solo su alcune fasi procedurali ⁽³⁰⁾, nella pratica eccessivamente farraginose e di favorire frattanto, in attesa di più organici e radicali provvedimenti, l'attività delle imprese e degli operatori del settore.

Tale obiettivo è stato perseguito senza intaccare, quindi,

(27) Si veda P. MASCIOCCHI, *I procedimenti per la localizzazione industriale*, Milano, Ed. Il Sole 24Ore, 2000, pp. 227-244; sul riparto di competenze si veda altresì G. CARPANI, *Il riparto di competenze tra ISPESL e USL in tema di omologazione*, in *La normativa tecnica industriale, amministrazione e privati nella normazione tecnica e nella certificazione dei prodotti industriali*, a cura di P. ANDREINI, G. CAIA, G. ELIAS, F. ROVERSI MONACO, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 263-351.

(28) Dopo la l. 833/78, il servizio sanitario nazionale è stato oggetto di continue modifiche legislative, sino al sistematico riordino avviato dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421. In attuazione dell'art. 1, venne emanato il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; sono stati altresì emanati decreti legislativi di riordino del Ministero della sanità e degli istituti operanti nel settore sanitario, tra questi il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 268 di riordino dell'ISPESL. Tuttavia, la ridefinizione delle attività dell'ISPESL, operata dal d.lgs. 268/93 ed integrata dal d.P.R. n. 441 del 1994, non sembra apportare cambiamenti sostanziali con riguardo all'esercizio dell'attività omologativa a fini prevenzionistici.

(29) In G.U. 8 gennaio 2002, n. 6.

(30) Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nel parere 148/2001 espresso nell'adunanza del 4 giugno, ha valutato favorevolmente l'impianto complessivo dello schema di regolamento, calibrato in funzione della ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione tra le incombenze a carico del datore di lavoro e l'indifferibile esigenza di protezione della sicurezza del prestatore.

l'impianto normativo generale di riferimento, che, come in precedenza rilevato, è estremamente complesso.

L'impatto abrogativo esercitato dal regolamento è ridotto e si limita in sostanza ad intervenire su specifici snodi procedurali.

Il punto è, come spesso accade procedendo per microsemplificazioni, che la normativa richiamata al n. 11 dell'allegato A della l. 59/97 ha un ambito di applicazione più ampio rispetto al procedimento oggetto dell'intervento; dunque ci si trova, sul piano delle fonti, davanti all'oggettiva impossibilità di prevedere abrogazioni ampie e produttive di un effettivo sfoltoimento normativo, salvo causare veri e propri vuoti di disciplina.

L'attribuzione dei compiti e le modalità delle verifiche oggetto del nuovo regolamento erano state individuate dal d.m. 12 settembre 1959 recante "Attribuzioni e compiti e determinazione delle modalità e delle documentazioni relative all'esercizio delle verifiche e dei controlli previsti dalle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro" ⁽³¹⁾, successivamente modificate da numerosi altri decreti ministeriali.

In tale contesto normativo, il datore di lavoro, per le nuove installazioni, aveva l'obbligo di richiedere all'ISPESL competente per territorio l'omologazione dell'impianto di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche. Qualora, poi, all'interno dell'azienda fossero presenti locali in cui fossero depositate o trattate sostanze con rischio di esplosione, il datore di lavoro era obbligato anche alla denuncia alla ASL competente per le installazioni elettriche in tali luoghi pericolosi.

Per la denuncia degli impianti si dovevano utilizzare appositi modelli, predisposti dai vari decreti ministeriali: il modello A per gli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche; il modello B per gli impianti di messa a terra; il modello C per le installazioni elettriche nei luoghi con pericolo di esplosione.

La messa in esercizio degli impianti avveniva sotto la responsabilità diretta del datore di lavoro; infatti l'ISPESL e le ASL

(31) In *G.U.* 11 dicembre 1959, n. 299.

avevano due anni di tempo per l'effettuare l'omologazione o la prima verifica.

Quanto alle verifiche periodiche di tali impianti, queste erano tutte di competenza delle ASL, che dovevano effettuarle con frequenza biennale.

Anche nel nuovo regolamento si sono tenuti distinti gli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche ed i dispositivi di messa a terra di impianti elettrici rispetto agli impianti in luoghi con pericolo di esplosione, in considerazione delle diverse esigenze di tutela sottese agli stessi e quindi della diversità di soluzioni percorribili.

Per i primi, si è ritenuto opportuno introdurre un'importante innovazione, costituita dal fatto che l'omologazione si considera espletata con il rilascio della dichiarazione di conformità da parte dell'installatore al titolare dell'impresa. Scelta, questa, che comporta il superamento di una fase procedurale prevista dal d.m. 12 settembre 1959.

Tale decreto, che richiama espressamente gli artt. 40 e 336 del d.P.R. 547/55, prevede, infatti, all'art. 2 per le installazioni contro le scariche atmosferiche e all'art. 3 per gli impianti di messa a terra, che l'omologazione venga effettuata dall'ente competente a seguito dell'invio della denuncia di installazione redatta sugli appositi modelli allegati al predetto decreto. L'innovazione procedurale introdotta col presente regolamento implica, pertanto, il superamento e quindi l'abrogazione dei citati modelli A, B, C.

Al datore di lavoro rimane l'obbligo di mettere in esercizio gli impianti solo dopo aver fatto eseguire la verifica dall'installatore che rilascia la dichiarazione di conformità. Entro trenta giorni dalla messa in esercizio dell'impianto il datore di lavoro ha l'obbligo di inviare la dichiarazione di conformità all'ASL (o ARPA) e all'ISPESL competente per territorio.

Non si è ritenuto opportuno di estendere questa scelta semplificatoria agli impianti in luoghi con pericolo di esplosione, per i quali, invece, l'omologazione deve essere tuttora effettuata dall'ASL o ARPA competenti per territorio in base alle leggi

regionali vigenti ⁽³²⁾.

Altra importante innovazione procedurale, che riguarda però anche in questo caso solamente gli impianti di messa a terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, è l'introduzione del controllo campionario nell'attività dell'ISPESL di prima verifica sulla conformità alla normativa vigente.

Per gli impianti situati in luoghi con pericolo di esplosione, permangono, invece, controlli sistematici, irrinunciabili, tenuto conto dell'alto potenziale di rischio per la pubblica incolumità insito in tali impianti.

Quanto alle verifiche periodiche, che sono svolte a cura del datore di lavoro, in coerenza con l'evoluzione tecnologica e culturale della sicurezza, si è ritenuto di allungare il periodo da due a cinque anni per la generalità degli impianti, e di mantenere invece la periodicità biennale per gli impianti situati in luoghi con pericolo di esplosione e per gli impianti situati nei cantieri che, stante il loro carattere di temporaneità, sarebbero difficilmente oggetto di controlli con scadenze più dilazionate.

In sostanza, quindi, abrogando i modelli A, B, C si assegna all'installatore la responsabilità della sicurezza impiantistica, in linea con quanto stabilito dalla legge 18 maggio 1996, n. 46.

Alla struttura pubblica è delegato il compito di vigilanza e controllo su tutto il sistema, mediante attività di monitoraggio delle installazioni in funzione del rischio dell'impianto.

Inoltre, innovazione sicuramente positiva per le imprese e gli operatori del settore, si è disposto un allargamento dei soggetti abilitati ad effettuare le verifiche periodiche, in linea con le indicazioni provenienti dalla Comunità europea riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro ⁽³³⁾.

Il titolare dell'impresa ha, infatti, la possibilità di scegliere

(32) In base alle disposizioni del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, è stato stabilito che siano le Regioni ad individuare i soggetti competenti in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro, sicché tale competenza risulta attualmente distribuita alle ASL, o alle ARPA, in relazione alla scelta che ciascuna Regione abbia effettuato.

(33) Lungo questa stessa direzione si muovono le scelte operate dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626. Il quadro normativo evidenzia l'opzione del legislatore per un modello integrato di intervento pubblico nel campo dell'azione prevenzionistica.

tra soggetti pubblici o privati per l'effettuazione sia delle verifiche periodiche sia di quelle straordinarie. In particolare si prevede che tali attività possano essere svolte non solo dalle ASL o ARPA⁽³⁴⁾, ma anche da organismi individuati dal Ministero delle attività produttive, sulla base dei criteri stabiliti dalla normativa tecnica europea UNI CEI⁽³⁵⁾.

Si dovrebbe in tal modo risolvere il problema della carenza dei controlli, garantendo una continua verifica di conformità degli impianti alle norme di sicurezza.

Esposti i contenuti del regolamento ed esplicitate le motivazioni alla base delle scelte effettuate, risulta chiaro che si tratta comunque di un intervento di micro-semplificazione; del resto, le premesse normative vigenti non avrebbero consentito di mettere a punto un provvedimento di più ampio respiro.

Maggiore incisività e durezza si sarebbe potuta imprimere se avesse avuto luogo quella riforma legislativa prospettata dall'art. 127, d.lgs. 112/98, che prevedeva a chiusura del titolo IV "Servizi alla persona e alla comunità" il riordino di alcune strutture, tra le quali l'ISPESL.

Nel percorso di attuazione disegnato dalla l. 59/97, l'adeguamento dal punto di vista organizzativo delle strutture dello Stato all'assetto funzionale conseguente al compimento dei conferimenti era pensato quale ultimo stadio di un processo che vedeva svolgersi, innanzi tutto, sia in senso logico che cronologico, la dismissione di funzioni e compiti dalla amministrazione dello Stato ed il conferimento a Regioni e autonomie locali, poi il conferimento di risorse strumentali ed umane, tramite d.P.C.M. agli enti destinatari dei conferimenti, e infine la soppressione o la trasformazione degli enti e degli uffici interessati dai conferimenti.

La legge 59 ha previsto, in realtà, due diverse tipologie di

(34) Per quanto attiene a questo specifico profilo, per la rilevanza degli interessi generali sottesi a tali procedimenti, si è ritenuto opportuno comunque mantenere la possibilità del privato di rivolgersi alla pubblica amministrazione per lo svolgimento di tali verifiche.

(35) In ambito europeo il riferimento più comune è la norma UNI CEI 45004, "Criteri generali per il funzionamento dei vari tipi di organismi che effettuano attività di ispezione".

riordino delle strutture pubbliche, che sono tra loro complementari. Da un lato, la tipologia disciplinata dagli artt. 3, c. 1, lett. *d*) e 7, c. 3, in base alla quale i decreti legislativi di conferimento dovrebbero prevedere gli interventi sulle strutture centrali e periferiche toccate dallo spostamento di funzioni, interventi da attuarsi poi in concreto tramite regolamenti governativi; dall'altro lato la tipologia definita dagli artt. 11 e ss. (capo II) che ha previsto il riordino della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri e degli enti pubblici (non operanti nel settore dell'assistenza e della previdenza) attraverso l'emanazione da parte del Governo di uno o più decreti legislativi, riordino, questo, che completa il riassetto dell'amministrazione centrale, da riferirsi alle strutture rimaste estranee ai conferimenti ⁽³⁶⁾.

Nei fatti il riordino dell'ISPESL non ha avuto luogo *ex art.* 7, c. 3, della legge 59, così come era stato previsto dall'art. 127 del d.lgs. 112/98: si è intervenuti, piuttosto, seguendo la seconda delle due tipologie di riordino appena descritte *ex art.* 11 della stessa legge 59. In attuazione del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, recante "Riforma dell'organizzazione del governo", ed in particolare in attuazione dell'art. 9, è stato infatti emanato il recentissimo d.P.R. del 4 dicembre 2002, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 2003, n. 18.

In particolare l'Istituto ha assunto la veste di ente di diritto pubblico, ottenendo così oltre ad una maggiore autonomia amministrativa e contabile, maggiore capacità scientifica ed organizzativa. Con tale decreto all'ISPESL vengono affidate importanti funzioni di ricerca nonché di prevenzione e protezione, inerenti il rispetto delle normative comunitarie di carattere sociale, l'organizzazione dei sistemi di gestione della sicurezza ed il controllo della circolazione dei prodotti sicuri. Sono previsti, inoltre, ulteriori compiti in materia di controlli, consulenza, informazione e formazione inerenti la sicurezza e la salute negli ambienti di vita e di lavoro.

Particolare attenzione meritano le funzioni di consulenza e

(36) Commento all'art. 127, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista, funzioni statali, regionali, locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 429 ss.

di assistenza che l'Istituto è chiamato a svolgere nei confronti dei Ministeri e delle Regioni per coadiuvare tecnicamente le strutture nella complessa attività di recepimento ed attuazione delle direttive comunitarie. L'Istituto deve esplicare inoltre una funzione di standardizzazione tecnico-scientifica delle metodiche e delle procedure, funzioni istituzionali, queste, in linea con il quadro di organizzazione tendenziale dello Stato di carattere regionalista e federalista. A tal fine l'ISPESL non dovrà limitarsi al potenziamento delle sole strutture centrali, ma anche di quelle periferiche, che siano comunque dotate di autonomia gestionale sufficientemente adeguata e raccordata alle realtà locali.

È naturale che il livello di indirizzo del governo sarà sempre più assunto dalle Regioni nell'evoluzione del quadro normativo, ma è altrettanto evidente che a livello regionale l'uniformità e la qualità nonché l'omogeneità degli interventi dovranno essere garantiti con il supporto di strutture tecnico-scientifiche aventi conoscenze ed esperienze professionali consistenti e significative in materia di prevenzione e sicurezza.

Per quanto attiene specificamente alle attività dell'ISPESL che qui più direttamente interessano, l'art. 2 del regolamento, ed in particolare il comma 6, fanno salve le competenze riconosciute all'ente dalle normative vigenti; sicché nulla pare immediatamente innovato quanto alle problematiche esposte all'inizio del presente paragrafo in relazione alla frammentazione delle competenze in materia e al difficile coordinamento tra diversi soggetti istituzionali che si trovano ad interagire.

Su questa complessa situazione – incrementata dalla difficile attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, in base alla quale tra le materie di competenza concorrente figurano la “tutela e sicurezza del lavoro” – si propone di intervenire in senso risolutivo il disegno di legge di semplificazione in via di promulgazione ⁽³⁷⁾; in particolare, l'art. 3, prevede una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro.

Tra i principi ed i criteri direttivi che vengono indicati al ri-

(37) Vedi nota n. 7.

guardo, sono significativi quelli indicati alle lettere *c*) “riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l’omologazione⁽³⁸⁾, la certificazione e l’autocertificazione”; e alla lettera *i*) “riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi e competenze, garantendo indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale nel rispetto delle competenze previste dall’art. 117 Cost.⁽³⁹⁾”.

Il fine perseguito dal Governo, si legge dalla bozza di relazione, è quello di modernizzare il sistema attraverso la predisposizione di un testo unico, non solo compilativo, ma anche innovativo, strutturato secondo la ripartizione delle competenze previste dal nuovo assetto costituzionale per quanto attiene alla competenza concorrente Stato-Regioni in materia di sicurezza del lavoro, fermo restando il compito dello Stato di assicurare il pieno rispetto delle normative di sicurezza adottate in sede di recepimento di direttive comunitarie⁽⁴⁰⁾.

6. Conclusioni

L’esperienza condotta sulla scorta dell’art. 20, l. 59/97 ed esemplificata nei procedimenti illustrati nei paragrafi che precedono, ha condotto a ritenere che la semplificazione procedimentale richieda uno stretto collegamento ad un più ampio e

(38) Alle difficoltà esistenti in merito alla terminologia utilizzata e alla identificazione delle attività di omologazione distinte da quelle di verifica la giurisprudenza costituzionale ne riallaccia un’altra relativa alla ripartizione di competenze. La Corte costituzionale, in alcune pronunce, invero abbastanza datate (si veda C.Cost., sentenza 5 marzo 1987, n. 74) sembrava trarre un principio di riserva statale sulle omologazioni industriali muovendo dal carattere tecnico di talune attività della pubblica amministrazione.

(39) Sul tema vedi ampiamente V. ANGIOLINI, *Attività “tecniche” della pubblica amministrazione e riparto delle competenze tra Stato ed autonomie: in margine alla giurisprudenza costituzionale sulle “omologazioni” industriali*, in *La normativa tecnica industriale, amministrazione e privati nella normazione tecnica e nella certificazione dei prodotti industriali*, cit., pp. 231-262.

(40) Si veda in proposito il parere della XI Commissione permanente del Senato, espresso il 20 novembre 2002.

complesso processo di riordino normativo relativo ai diversi settori.

Tuttavia, anche tale metodo presenta non pochi profili problematici, che implicano valutazioni approfondite e soluzioni adeguate.

Un punto nodale del riordino della disciplina per settori di materie è dato dalla ripartizione di competenze normative tra diversi soggetti, quali ad esempio, Comunità europea, Stato, Regioni, enti locali, aspetto, questo, di crescente attualità e rilevanza, che richiede un puntuale coordinamento e raccordo tra i livelli istituzionali interessati.

Va tenuto presente, infatti, che le Regioni, a seguito del d.lgs. 112/98, sono state coinvolte in un'opera di riordino normativo per settori organici di notevole entità; la riforma del Titolo V della Costituzione ne ha ulteriormente accresciuto le competenze normative ed ha reso più evidente l'opportunità di individuare meccanismi di raccordo rafforzati tra Stato e autonomie locali, al fine di concordare profili omogenei di impianto metodologico nella produzione normativa.

La complessità di un'operazione di riordino di ampio respiro si manifesta, peraltro, non solo sotto il profilo dei soggetti implicati nella produzione normativa e nella disciplina dei procedimenti, ma anche sotto il profilo dell'individuazione di un metodo di riordino che presenti un certo grado di duttilità e ciò al fine di non procrastinare più del necessario risultati di semplificazione direttamente incidenti sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Più specificamente, se è vero che l'utilità dell'azione di semplificazione si ottiene in quanto la disciplina del settore cui il procedimento si riferisce abbia un assetto organico e risponda ad esigenze attuali, tale risultato presuppone, almeno in linea astratta, che la semplificazione procedimentale sia successiva rispetto all'adeguamento normativo. Peraltro, poiché esistono nell'ordinamento settori fortemente eterogenei, essendo alcuni particolarmente articolati e problematici, non presentando altri

necessità attuale di risistemazione complessiva, è chiara ⁽⁴¹⁾ l'opportunità di non rendere interdipendenti, in senso assoluto, riordino normativo da un lato e semplificazione procedimentale dall'altro.

Del resto, spesso il riordino normativo, intrapreso in un determinato settore, propaga i propri effetti ed amplia il proprio raggio di azione fino a coinvolgere settori diversi, anch'essi assai ampi. Il che, naturalmente, ostacola e rallenta fortemente la predisposizione dei testi unici di riassetto.

La consapevolezza di tali criticità ha indotto il legislatore, nell'elaborazione di una strategia di semplificazione basata su testi di riassetto normativo e codici, a proporre una strada non univoca ed a lasciare aperto un varco per interventi su singole procedure, qualora se ne ravveda l'utilità, anche a prescindere, almeno in via temporanea, da interventi di complessivo riassetto.

Queste essendo le linee lungo le quali si muove il legislatore nella predisposizione dell'ultimo disegno di legge di semplificazione, non rimane che attendere la prova che darà di sé la via intrapresa.

(41) A. NATALINI, *Le semplificazioni*, cit., pp. 197-220.

AGGIORNAMENTI

Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)

di *Andrea Morrone*

Sommario

1. *Premessa: dalla l. cost. 3/2001 al progetto di “riforma della riforma”.* – 2. *Separazione delle competenze o nuovo intreccio delle potestà legislative statali e regionali?* – 3. *La chiave di volta: le norme generali. Un tentativo di precisazione semantica del concetto.* – 4. *Le norme generali dello Stato e l'autonomia legislativa regionale.* – 5. *Norme generali e principi fondamentali. Una comparazione.* – 6. *Clausole di residualità e modelli costituzionali.* – 7. *Per un federalismo cooperativo.*

1. Premessa: dalla l. cost. 3/2001 al progetto di “riforma della riforma”

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, varata nella XIII legislatura dalla maggioranza di centro-sinistra e approvata nel referendum costituzionale del 7 ottobre 2001, l'intera questione del federalismo italiano è stata rimessa in discussione più volte dall'attuale maggioranza di centro-destra. Prima con il progetto di *devolution* presentato dal Governo su iniziativa del ministro per le riforme Umberto Bossi e approvata in prima lettura dal Parlamento il 14 aprile 2003 e, poi, con il progetto di revisione costituzionale proposto dal ministro per gli affari regionali Enrico La Loggia (la cd. riforma della riforma) varata dal Consiglio dei ministri l'11 aprile.

Il percorso di revisione della forma di Stato, al di là delle logiche contingenti, è stato connotato da un generale senso di incompiutezza, che ha messo in moto la volontà di correggere le norme approvate con la l. cost. 3/2001.

La riforma del Titolo V vigente, per molti versi rivoluzionaria sotto il profilo dell'autonomia regionale e locale, è subito

apparsa squilibrata sul versante delle garanzie, prime fra tutte quelle relative alle sedi di codecisione politica, specie nei casi, frequenti ai sensi dell'art. 117 Cost., di incrocio di competenze statali, regionali e locali. Così, per l'impossibilità di trasformare il Senato della Repubblica in Camera delle Regioni, il legislatore costituzionale aveva optato per una soluzione compromissoria, transitoria e di minor rilievo. Il nodo delle procedure relative alla partecipazione alle decisioni politiche statali incidenti negli ambiti di competenza regionale e locale è stato risolto attraverso la norma che stabilisce l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province e degli enti locali, con il compito di esprimere pareri (obbligatori ma non vincolanti, ma in grado di incidere sul procedimento deliberativo) sui progetti di legge statali nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, c. 3, Cost.) e di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) (1).

Il progetto di *devolution*, invece, brandito come il "vero federalismo", prevede l'affidamento diretto alle Regioni, a titolo di legislazione esclusiva, di competenze in alcuni settori sensibili, come l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione della parte dei programmi scolastici di interesse specifico delle Regioni, la polizia locale. Il testo, giuridicamente assai impreciso e ambiguo, non prevede alcuna mediazione tra i differenti livelli di governo (né tra Parlamento e Regione, né tra Regioni), ben potendo ciascun ente "attivare" le nuove competenze legislative autonomamente e diversamente, secondo un modello di federalismo fortemente competitivo (2).

Con il progetto di "riforma della riforma" si tenta di porre rimedio a tutti i problemi: quelli lasciati sul tappeto dalla l. cost. 3/2001, ritenuta una riforma incompleta ed eccessivamente conflittuale soprattutto a causa dell'elenco delle materie con-

(1) Sullo stato di attuazione dell'art. 11, l. cost. 3/2001, R. BIFULCO, *Proposte sulla commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 810 ss.

(2) Per più ampi svolgimenti sia consentito il rinvio a A. MORRONE, *Devolution, ma presa sul serio*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 157 ss.

correnti, ma anche quelli del progetto di *devolution* di Bossi, considerata – da alcune componenti politiche della stessa maggioranza di governo – sguarnita soprattutto sul versante della tutela delle esigenze unitarie della Repubblica. Tre le direttrici fondamentali: la reintroduzione dell'interesse nazionale, l'affidamento alla Repubblica della garanzia dei principi della Costituzione, la risistemazione delle materie di competenza legislativa statale e regionale.

Il progetto riscrive interamente l'art. 117: elimina l'elenco delle materie di legislazione concorrente e le corrispondenti funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata" e ordina le competenze in due elenchi di legislazione esclusiva statale e regionale, secondo un criterio di netta separazione. Tra le materie regionali, in particolare, il progetto di "riforma della riforma" ricomprende anche le stesse materie contemplate nel progetto di *devolution*, senza peraltro chiarire se i due testi procederanno l'iter parlamentare in parallelo o se il primo assorbirà il secondo. L'unica cosa certa è che quello sotteso alla *devolution* rimarrà, dopo il progetto di "riforma della riforma", l'unico modello di regionalismo differenziato, dato che viene abrogata la norma che nella l. cost. 3/2001 permette alle Regioni di acquisire "forme e condizioni particolari di autonomia" attraverso la procedura negoziata tra organi regionali e organi statali (art. 116, c. 3, Cost.).

A tutela dell'unità del sistema si stabilisce, in via generale, che la "Repubblica garantisce i principi sanciti dalla Costituzione" (ma la formula è pleonastica, a meno di voler risolvere il concetto di "Repubblica" – che ricomprende tutti gli enti territoriali – con quello di Stato) e, in relazione alla potestà esclusiva regionale, che il relativo esercizio si svolga "nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari" ⁽³⁾.

Il ripristino del limite dell'interesse nazionale (in una formu-

(3) Nella seconda parte la disposizione ripete, con formula linguistica non interamente coincidente, il limite generale esistente per ogni tipo di legislazione statale e regionale, sancito nel vigente comma 1 dell'art 117 Cost. e ripreso nel comma 2 dell'art. 117 Cost. contenuto del testo del progetto.

la dai contorni imprecisi, ben lontana da quella contenuta nel testo originario degli artt. 117 e 127 Cost. del 1948) ha lo scopo di valere – come enfaticamente è stato detto – quale “clausola salva Patria”, a tutela dell’unità e dell’indivisibilità della Repubblica.

Anche questo progetto, tuttavia, non scioglie il nodo delle procedure decisionali, perché non è prevista alcuna sede di concertazione o di codecisione statale-regionale-locale a garanzia delle rispettive sfere di attribuzione ⁽⁴⁾. Quest’ultima questione è rinviata ad un successivo intervento di riforma, che dovrebbe prevedere l’introduzione di una Camera rappresentativa federale, l’integrazione della composizione della Corte costituzionale di rappresentanti locali, nonché la modifica della forma di governo nazionale per “riequilibrare al Centro i più consistenti poteri attribuiti alle Regioni”.

2. Separazione delle competenze o nuovo intreccio delle potestà legislative statali e regionali?

Il criterio ispiratore del nuovo art. 117 Cost., nell’eliminare la legislazione concorrente e nell’ordinare materie in due elenchi affidati alla competenza esclusiva dello Stato e delle Regioni, è quello della netta separazione degli ambiti di competenza, “secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità”, come si legge nella relazione di accompagnamento, allo scopo precipuo di eliminare ogni ipotesi di conflitto tra Stato e Regioni.

In realtà, nonostante la separazione, il nuovo testo (come l’attuale) conserva nell’elenco riservato alla competenza statale

(4) Norme particolari sono poi dettate in materia di potestà regolamentare, estendendo (rispetto al testo vigente dell’art. 117, c. 6, Cost.) l’ambito di intervento dello Stato anche alle “ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi” nel caso di inadempimento dell’attuazione e dell’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea e in tutti i casi previsti dall’art. 120, c. 2, Cost.; in materia di statuto di Roma capitale (cui sono affidati poteri normativi anche di rango legislativo “nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio, sentiti il Comune e la Provincia); per la disciplina transitoria (principio di continuità dell’ordinamento vigente, e applicabilità della riforma alle regioni speciali).

materie che non sono tali, ma piuttosto valori, funzioni, compiti di carattere trasversale (ordine pubblico, livelli essenziali delle prestazioni, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della concorrenza, ecc.). In questi casi, come la prassi applicativa del Titolo V novellato ha dimostrato, non si eliminano affatto i casi di intreccio e di possibile conflitto di competenze statali e regionali.

In molti casi, poi, non essendo stato possibile distinguere nettamente tra attribuzioni statali e regionali – si legge sempre nella relazione – si è ricorsi ad una tecnica allocativa differente. Talune materie sono state sezionate in due parti e il criterio di distribuzione delle competenze consiste nel lasciare allo Stato le “norme generali”, alle Regioni la disciplina della materia per quanto di “interesse regionale”.

Per la verità si tratta di un criterio tendenziale. Non sempre l'ambito materiale è individuato in modo univoco (ad esempio: “norme generali sul commercio con l'estero” e “commercio”; “norme generali concernenti la valorizzazione dei beni culturali” e “valorizzazione dei beni culturali”; “norme generali sull'istruzione, sulla formazione...” e “istruzione e formazione professionali”). Più spesso le competenze statali e regionali sono riferite a materie denominate in termini non corrispondenti, ma che possono essere ricondotte a settori omogenei (ad esempio: “norme generali sulle attività produttive” e “industria in ambito regionale”; “norme generali sulla tutela della salute” e “assistenza e organizzazione sanitaria”).

In queste ultime ipotesi è configurabile un intreccio tra competenze statali e regionali, nel senso che la disciplina generale stabilita dal legislatore statale viene a toccare gli ambiti riservati alla competenza del legislatore regionale. Per questa parte, nonostante l'eliminazione della competenza concorrente, il testo di riforma introduce, sotto mutate spoglie, forme di concorrenza tra legge statale e legge regionale.

L'individuazione delle materie per settori di competenza esclusiva e l'affidamento allo Stato del potere di fissare le “norme generali” consentono di definire con certezza la sfera di autonomia legislativa regionale? Detto altrimenti: le “norme gene-

rali” hanno la forza di travalicare i confini statali e di incidere nella sfera legislativa delle Regioni?

3. La chiave di volta: le norme generali. Un tentativo di precisazione semantica del concetto

Il testo del progetto non chiarisce il significato da attribuire all’espressione “norme generali”.

Gli unici riferimenti testuali vigenti si ritrovano negli artt. 33 (“La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione...”), 117, c. 2, lett. n) (“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: n) norme generali sull’istruzione”) e X disp. trans. fin. (“Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all’art. 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l’art. 6.”).

Il riferimento alle “norme generali sull’istruzione” è stato pacificamente inteso, prima della l. cost. 3/2001, come riserva di competenza esclusiva in capo allo Stato in ordine alla uniforme disciplina del settore. Dopo la riforma costituzionale, nonostante l’ampliamento delle competenze regionali (l’istruzione è materia concorrente, mentre l’istruzione e la formazione professionale sono materia residuale regionale), le possibilità di differenziazione del sistema di istruzione dipendono dalle parallele potestà statali in ordine alle “norme generali” e ai “principi fondamentali”. Secondo alcuni, l’ampiezza della competenza statale è tale da affievolire la competenza concorrente del legislatore regionale (riducendola a mera potestà di attuazione) e di incidere anche (in virtù delle “norme generali”) in materia di competenza residuale sull’istruzione e la formazione professionale regionale⁽⁵⁾.

La Costituzione, inoltre, utilizza formule analoghe a quella

(5) Questa tesi ho sostenuto in A. MORRONE, *L’istruzione nella revisione del “Titolo V” della Costituzione*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle religioni e confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 236.

delle “norme generali” in talune riserve di legge: art. 16 (“Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.”); art. 21, c. 3 (“La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.”). In questi casi, il riferimento a disposizioni di carattere generale traduce un divieto costituzionale di leggi provvedimento ovvero di leggi personali nelle materie riservate alla legge.

Ad apposite “leggi generali”, infine, l’abrogato art. 128 affidava l’autonomia degli enti locali (“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”).

Con riferimento a quest’ultima formula, in particolare, il costituente aveva voluto impegnare il legislatore a una disciplina uniforme per tutte le Province e a una disciplina uniforme per tutti i Comuni, in modo, cioè, che, rispettivamente tutte le Province e tutti i Comuni fossero posti su di un piede di perfetta eguaglianza di fronte alle leggi dello Stato⁽⁶⁾. Le leggi generali della Repubblica – si aggiungeva – erano quelle emesse dal Parlamento nell’esercizio della sua funzione di supremo garante dell’equilibrio costituzionale fra Provincia e Comune da un lato e Stato (e Regioni) dall’altro⁽⁷⁾. La formula, soprattutto, sottendeva una scelta cruciale: l’ordinamento di Province e Comuni sarebbe stato disciplinato non dalle Regioni, bensì con legge della Repubblica, assumendo quest’ultima nell’accezione stretta di “Stato”⁽⁸⁾.

In sede teorica, l’espressione “norma generale” rimanda a un concetto di tipo relazionale (o relativo): nel senso che il caratte-

(6) V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976, p. 404.

(7) E. ROTELLI, *Commento all’art. 128*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1990, p. 11.

(8) A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2002², Bologna, Il Mulino, p. 302.

re generale di una norma può essere stabilito in relazione a un determinato termine di paragone, ossia un'altra norma che, rispetto alla prima, ha carattere speciale o particolare⁽⁹⁾.

Il carattere "generale" di una disciplina riguarda perciò l'efficacia o la forza delle norme.

Essa riflette il valore dell'eguaglianza giuridica (art. 3 Cost.), intesa come pari efficacia della legge. In questo ambito, il significato del concetto "norma generale" va assunto, propriamente, nella specifica accezione risultante dall'applicazione del principio di ragionevolezza, che impone trattamento eguale di situazioni eguali e trattamento differenziato di situazioni differenti, dove l'eguaglianza e la diversità è data dal punto di vista assunto come rilevante⁽¹⁰⁾.

Il carattere "generale" di una disposizione, pertanto, va valutato in relazione alla classe di soggetti o di *res* ricompresi nell'ambito di efficacia della disposizione medesima. Rispetto ad una determinata classe, la disciplina generale è la disciplina che si applica a tutti i soggetti della classe senza distinzioni di sorta.

Il potere di stabilire le "norme generali" ricomprende sia il potere di individuare la classe di soggetti cui le norme stesse si applicano sia, per converso, il potere di stabilire per quali classi valgono (o possono essere disposte) norme diverse dalle "norme generali".

Le "norme generali", in altri termini, non escludono discipline differenziate, e, quindi, non importano necessariamente un'uniformità di trattamento giuridico inderogabile. La misura dell'eguale o del diverso trattamento – è questo l'aspetto cruciale – dipende dalle scelte compiute dal soggetto titolare del potere di stabilire le "norme generali".

(9) Spunti in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, p. 40 e 132.

(10) Ho sviluppato questi temi nel mio *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, soprattutto capitolo I.

4. *Le norme generali dello Stato e l'autonomia legislativa regionale*

Nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale per le quali è previsto che lo Stato detti le “norme generali”, la disciplina non implica un concorso di legislazione, statale e regionale. L'aggettivo “generale” riferito alle norme statali non prelude ad una disciplina “speciale” o “particolare”, riservata o attribuita al legislatore regionale.

Le “norme generali sulla tutela della salute” riservate alla legge statale non lasciano spazio a un'autonoma disciplina speciale regionale nello stesso ambito. In realtà, è la materia “tutela della salute” che deve essere disciplinata in modo generale (nell'accezione sopra detta) su tutto il territorio nazionale da parte del legislatore statale.

Ciò, peraltro, non esclude che in una stessa materia possano essere introdotti elementi di differenziazione. Ma la differenziazione e, quindi, le discipline speciali e particolari, trovano la propria fonte in una scelta del legislatore statale, l'unico competente a stabilire ciò che è di applicazione generale e, per converso, ciò che è sottratto all'ambito di efficacia delle “norme generali”. Nel caso della “tutela della salute” sarà il legislatore statale a decidere se stabilire una disciplina uniforme oppure se prevedere, in certi settori, discipline diseguali (non solo, ma anche chi è competente a stabilirle: lo Stato stesso, le Regioni, i privati).

Il carattere esclusivamente statale del titolo di legittimazione in ordine alle “norme generali” e del corrispondente potere di fissare il confine tra “disciplina generale-disciplina speciale”, potrebbe subire delle declinazioni differenti nel caso di intreccio di competenze materiali analoghe o omogenee attribuite contestualmente allo Stato e alle Regioni. Ad esempio: *quid iuris* in caso di coesistenza di una legge statale in materia di “norme generali sull'istruzione, sulla formazione” e di una legge regionale in materia di “istruzione e formazione professionali”? Oppure di “norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali” e di norme regiona-

li di “valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali”?

Qui abbiamo che una stessa materia è affidata a titolo diverso a due enti diversi. Tanto lo Stato quanto le Regioni sono legittimati a intervenire in materia di “valorizzazione di beni culturali”. La differente competenza è data dal potere dello Stato di fissare le “norme generali”. Ma se sembra fuori discussione che queste “norme generali” non potrebbero occupare tutto lo spazio, per non elidere l’autonomia costituzionale delle Regioni, non è affatto chiaro quale dovrebbe essere il confine tra disciplina statale e disciplina regionale. In particolare: le “norme generali” statali possono essere liberamente derogate dal legislatore regionale, oppure le “norme generali” costituiscono un limite alla potestà legislativa regionale? In quest’ultima ipotesi, qual è lo spazio di intervento per il legislatore regionale di fronte alla forza vincolante della disciplina generale statale? Possiamo ritenere che le “norme generali” in questi ambiti siano assimilabili ai “principi fondamentali” della materia, secondo la competenza concorrente vigente?

5. *Norme generali e principi fondamentali. Una comparazione*

Mi sembra, in ogni caso, che aver eliminato il riferimento ai “principi fondamentali” e aver introdotto le “norme generali” abbia apportato un elemento di incertezza ulteriore al testo dell’art. 117 Cost.

Non illudiamoci: a stabilire in concreto l’efficacia delle “norme generali” (come, del resto, dei principi fondamentali) è e sarà sempre il legislatore statale (il Governo) e, in ultima analisi, la Corte costituzionale.

È sicuro, però, che in sede teorica il concetto di “principio fondamentale”, pur nell’intrinseca duttilità della nozione e nonostante l’eterogeneità della categoria⁽¹¹⁾, si presenta più rigoroso di quello di “norma generale”.

(11) G. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 271 ss.

Innanzitutto, quel concetto richiama non qualsiasi disposizione, ma solo disposizioni di principio.

In ogni caso deve trattarsi di disposizioni “fondamentali”, espressione questa che, pur rappresentando un’aggettivazione tautologica del concetto, rimanda a disposizioni di principio caratterizzanti un determinato settore normativo. La Corte costituzionale, in specie, fa riferimento a disposizioni aventi “natura di norme espressive di scelte politiche fondamentali o, quantomeno, di criteri o modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale”, che dal punto di vista strutturale “devono risultare suscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori che oltrepassino la mera attività di esecuzione” (sentt. 83/82 e 177/88).

In definitiva: i principi fondamentali portano con sé l’idea del limite all’esercizio della potestà statale. Quest’ultima, infatti, non può estendersi alle disposizioni “non di principio” ovvero di dettaglio, riservate alla legge regionale⁽¹²⁾. Riserva, certo, non già in senso tecnico, ma come preferenza della legislazione regionale di dettaglio⁽¹³⁾. Il punto però non cambia: dato che questo criterio discrezionale vale solo nell’ambito della dialettica tra legislazione statale di principio-legislazione regionale, e non già anche nel caso di contrasto tra norma statale generale e norma regionale.

Da quanto detto consegue che “norma generale” può essere qualsiasi disposizione qualificata come tale dal legislatore statale, senza che assuma rilievo la distinzione tra principio e dettaglio, oppure quella tra norma fondamentale e non fondamentale, perché ciò che conta (per la natura relazionale delle “norme generali”) è l’ambito di applicazione delle stesse, come definito dalla legge dello Stato. Ad esempio: nel caso di principi fon-

(12) L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 124 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, p. 369; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 796; F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, Torino, Utet, 1991, p. 132.

(13) Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 335; R. TOSI, “*Principi fondamentali*” e leggi statali in materie di competenza regionale, Padova, Cedam, 1987, p. 62 ss.

damentali in materia di tutela della salute, il legislatore statale deve tener conto della materia e del fatto che la propria competenza è legittimamente limitata ai principi essenziali della materia, per lasciare spazio al legislatore regionale. Nel caso delle “norme generali” a tutela della salute, invece, la competenza statale si estende a tutta la materia (*rectius*: a tutti i rapporti e alle situazioni giuridiche che insistono sulla materia) senza limiti precostituiti o, comunque, fatti salvi solo i limiti che il legislatore statale medesimo vorrà porre alla normazione generale.

Se nel caso dei principi fondamentali la discrezionalità del legislatore statale trova in essi un limite positivo formale e sostanziale, nel caso delle “norme generali” non sussiste nessun altro limite positivo alla volontà del legislatore statale che non sia quello generale della ragionevolezza delle classificazioni normative.

A conferma di quanto detto si può citare l'esempio della legge delega Moratti (l. 53/2003, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale). In questo caso il legislatore statale ha espressamente ancorato la disciplina alla competenza esclusiva in materia di “norme generali sull'istruzione” e di “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 117, c. 2, lett. *n*) e *m*)), senza fare riferimento alla riserva in materia di “principi fondamentali” sull'istruzione come materia di legislazione concorrente.

Il titolo di legittimazione offerto dalla potestà relativa alle “norme generali”, evidentemente, ha consentito al legislatore statale di intervenire in materia senza limiti precostituiti, occupando tutto il settore, e incidendo anche in ambiti che la Costituzione vigente riserva alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale).

Le “norme generali” in questo caso hanno funzionato come strumento per incidere trasversalmente i differenti livelli dell'ordinamento giuridico.

6. Clausole di residualità e modelli costituzionali

Più in generale la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. presenta un'evidente incongruenza. La previsione delle norme generali statali insieme alla disposizione sull'interesse nazionale come limite alla potestà esclusiva regionale è fatta coesistere insieme alla clausola che attribuisce alle Regioni "ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, c. 4, lett. r)).

Superando il modello attuale, che nell'enumerare le sfere di competenza statale affida la competenza legislativa residuale-generale alle Regioni (art. 117, c. 4, vigente), il nuovo testo prevede due classi di clausole residuali, attribuite a soggetti diversi e, quindi, potenzialmente antinomiche. È certo, infatti, che la previsione a favore delle Regioni si scontra con la duplice attribuzione allo Stato del potere di stabilire le norme generali e di far valere il limite dell'interesse nazionale.

In questo la riforma rappresenta un *unicum*, e si distingue nettamente dal testo originario della Costituzione del 1948 (che prevedeva solo un tipo di legislazione, quella statale, a competenza generale), ma anche dalle costituzioni federali che, più o meno direttamente, sono state assunte a modello del testo di riforma. Si allude, soprattutto, alla Costituzione del Canada (richiamata espressamente nella relazione di accompagnamento) che, nello scenario di diritto comparato, presenta alcune analogie con il progetto dell'art. 117. Gli artt. 91 e 92 attribuiscono al Dominion e alle Province canadesi materie nominate in via di legislazione esclusiva. Ma l'art. 91 stabilisce che l'elenco delle materie statali non è affatto tassativo e comunque non esaurisce tutte le competenze del Parlamento del Canada, che resta titolare del potere di "fare leggi per la pace, l'ordine e il buon governo del Canada" ("to make laws for the Peace, Order, and good Government of Canada"). Questo concetto valvola sta a significare che nell'ordinamento canadese la competenza residuale-generale spetta al Dominion e non alle Province. Inoltre, nonostante la netta separazione delle sfere di competenza enunciata nel testo, la Costituzione non ha mai funzionato in

concreto come se le sfere di attribuzione federale e provinciale fossero dei “compartimenti stagni”, ma secondo la differente “*théorie du double aspect*”, che consente al legislatore provinciale di esercitare una competenza enumerata anche se la disciplina positiva incide su un settore di diritto federale e viceversa, salvo solo nel primo caso il rispetto della “*spécificité fédérale*”⁽¹⁴⁾. Il confine tra due sfere di competenza, in concreto, diviene mobile e, in definitiva, è chiarito di volta in volta dalla giurisprudenza della Corte suprema canadese.

Se la Costituzione formalmente traccia un federalismo dualista – secondo il modello di uno Stato federativo⁽¹⁵⁾ – nell’esperienza costituzionale vivente l’ordinamento canadese – come in genere tutti gli ordinamenti federali – ha vissuto differenti stagioni (sintetizzabili nella triplice interpretazione del federalismo unilaterale, del federalismo dialogico, della centralizzazione normalizzatrice⁽¹⁶⁾), specificamente legate ai contesti politico-costituzionali e, in ultima analisi, ai conflitti linguistico-culturali delle comunità anglofone e francofona.

7. Per un federalismo cooperativo

La previsione di “norme generali” riservate alla competenza statale e del limite del “rispetto dell’interesse nazionale” nel nuovo testo dell’art. 117 Cost. potranno costituire strumenti utilizzabili dal legislatore statale per incidere, potenzialmente senza limiti, sulle materie riservate alla competenza esclusiva regionale.

Per assicurare l’autonomia delle Regioni, senza lasciarla in balia del legislatore statale o, in ultima analisi, della giurispru-

(14) J. LECLAIR, *L’interaction entre le droit privé fédéral et le droit civil québécois en matière d’effets de commerce: perspective constitutionnelle*, in *McGills Law Journal*, 1995, p. 691 ss., specie p. 713 ss.; e in generale W.P. HOGG, *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992.

(15) S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 397 ss.

(16) Secondo la tipizzazione offerta da A. LAJOIE, *Jugements de valeurs*, Paris, Puf, 1997, p. 30 ss.

denza della Corte costituzionale, è necessario affrontare immediatamente il tema delle procedure decisionali allargate alla partecipazione delle autonomie.

In assenza della “Camera delle Regioni”, in via transitoria, occorre pensare ad un meccanismo di codecisione che coinvolga direttamente le Regioni in modo diverso ma pur sempre efficace.

Le soluzioni possono essere essenzialmente di due tipi: prevedere l'intervento delle autonomie nell'*iter* legislativo statale o attraverso un organo misto (come la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata di rappresentanti regionali e locali oppure la Conferenza Stato-Regioni) o attraverso un organo di soli rappresentanti regionali (come la Conferenza dei Presidenti di Regione). La seconda soluzione, ovviamente, è più rispettosa dell'autonomia regionale.

È necessario, soprattutto, che le procedure di codecisione, al di là delle modalità concrete, riguardino tutte le ipotesi di possibile intreccio delle competenze statali e regionali e, quindi, sia la produzione delle “norme generali”, sia le leggi che danno sviluppo a valori trasversali, sia le discipline statali che fanno valere il “rispetto dell'interesse nazionale”.

L'applicazione di procedure codecise solo con riferimento a quest'ultimo limite potrebbe non essere sufficiente a garantire pienamente l'autonomia delle Regioni. Ciò perché le competenze esclusive regionali possono essere incise, anche con maggiore intensità, dalla potestà statale in materia di “norme generali” (o di valori trasversali).

Appendice

Elenco delle materie per le quali sono previste "norme generali" statali:

1. norme generali sul commercio con l'estero (117, c. 3, lett. *e*)
 2. norme generali sulle attività produttive (117, c. 3, lett. *f*)
 3. norme generali sui procedimenti amministrativi (117, c. 3, lett. *i*)
 4. norme generali sulla tutela della salute (117, c. 3, lett. *m*)
 5. norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo (117, c. 3, lett. *q*)
 6. norme generali sull'alimentazione (117, c. 3, lett. *v*)
 7. norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica (117, c. 3, lett. *w*)
 8. norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (117, c. 3, lett. *z*)
 9. ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni (art. 117, lett. *o*)
 10. ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale (art. 117, lett. *o*)
-

TAB. 1. *Ipotesi di possibile intreccio tra “norme generali” statali e legislazione regionale*

Potestà statale	Potestà regionale
Norme generali sul commercio con l'estero (117, c. 3, lett. e))	Commercio (117, c. 4, lett. n))
Norme generali sulle attività produttive (117, c. 3, lett. f))	Ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale (art. 117, c. 4, lett. h)); industria in ambito regionale (art. 117, c. 4, lett. m))
Norme generali sul procedimento amministrativo (117, c. 3, lett. i))	
Norme generali sulla tutela della salute (117, c. 3, lett. m)) (Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale)	Assistenza e organizzazione sanitaria (art. 117, c. 4, lett. a)) Valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive di rilevanza regionale e locale (art. 117, c. 4, lett. l)); agricoltura in ambito regionale (art. 117, c. 4, lett. p)); governo del territorio (art. 117, c. 4, lett. q))
Norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo (117, c. 3, lett. q))	
Norme generali sull'alimentazione (117, c. 3, lett. v))	Agricoltura in ambito regionale (art. 117, c. 4, lett. p))
Norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica (117, c. 3, lett. w))	Organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, c. 4, lett. b)); definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione (art. 117, c. 4, lett. c)); istruzione e formazione professionali (art. 117, c. 4, lett. e)); ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale (art. 117, c. 4, lett. h))
Norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (117, c. 3, lett. z))	
Ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale (art. 117, lett. o))	

La riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"

di Enrico Pucci

Sommario

1. Il Trentino normalizzato. – **2. L'Alto Adige differenziato.** – **3. La Regione dimenticata.** – **4. Le ultime deleghe di funzioni alle due Province.** – **5. Ladini e donne: minoranze garantite.**

1. Il Trentino normalizzato

Nella paralisi di tutte le Regioni italiane, è una Provincia autonoma, quella di Trento, la prima e l'unica ad essersi dotata di una propria organica legge elettorale. Mentre le altre Regioni attendono ancora da Roma la legge di principi promessa dall'art. 122, comma 1, Cost. ⁽¹⁾ e restano impantanate nelle lungaggini dell'adozione dei nuovi Statuti, il Trentino ha centrato l'obiettivo il 26 marzo scorso, con l'entrata in vigore della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 ("Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia") ⁽²⁾.

Le principali caratteristiche della nuova forma di governo sono l'elezione diretta del Presidente della Provincia, contestuale a quella del Consiglio provinciale e la presenza di un ne-

(1) Il 28 gennaio 2003 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge di iniziativa governativa (AS 1094), attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC 3599).

(2) Approvata dal Consiglio provinciale l'8 novembre 2002, con maggioranza superiore ai due terzi, la legge è stata pubblicata, ai sensi dell'art. 47 Statuto di autonomia, una prima volta sul Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige il 26 novembre 2002. Decorsi i tre mesi per l'eventuale referendum, senza che tale richiesta sia stata fatta, il Presidente della Provincia di Trento Lorenzo Dellai ha potuto promulgare la legge il 5 marzo 2003 ed è stata pubblicata una seconda volta sul BUR 11 marzo 2003, n. 10, supplemento n. 1.

cessario rapporto di fiducia fra esecutivo e legislativo, con possibilità della sola sfiducia distruttiva (nel senso che produce la decadenza dell'esecutivo ma anche lo scioglimento anticipato del legislativo, in base alla regola del *simul stabunt, simul cadent*). Il nuovo sistema elettorale, diverso da quello delle Regioni ordinarie e delle altre Regioni speciali, prevede un unico collegio coincidente con il territorio provinciale, il turno unico, una formula maggioritaria di tipo *plurality* per l'elezione del Presidente della Provincia e proporzionale corretta con premio di maggioranza variabile, senza soglia di sbarramento, per il Consiglio provinciale.

È un sistema che assicura la decisività del voto, nel senso che consegna necessariamente al capo dell'esecutivo una maggioranza d'aula di almeno 18 seggi su 35 (compreso quello del Presidente), a prescindere da un *quorum* minimo di voti validi e dunque dal fatto che essa corrisponda o meno a una maggioranza sociale. Ma se il consenso al Presidente eletto supera il 40% dei voti validi, allora scatta un premio più consistente, fino a 21 seggi (sempre compreso quello del Presidente), anche a prescindere dal fatto che i 21 seggi corrispondano al reale consenso ottenuto.

Tolto il seggio del Presidente della Provincia e quello riservato a un consigliere della Val di Fassa (vedi *infra* al par. 4), i 33 posti rimanenti vengono poi ripartiti fra le varie liste in base al metodo d'Hondt o dei quozienti più alti.

Ma qui occorre fare un *flashback* per capire come mai la legge provinciale ⁽³⁾ sia diventata la fonte dell'elezione del Consiglio provinciale di Trento.

Fino al 2001, sotto la vigenza di due successivi Statuti di au-

(3) Sia pure una legge provinciale *sui generis*, rinforzata dalla necessità della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio provinciale (art. 47 Statuto). In dottrina questa fonte è stata definita "legge statutaria" (cfr. R. TOSI, *Le leggi statutarie delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 44 o A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 83) mentre M. OLIVETTI usa l'espressione "legge di governo" (cfr. *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 491).

tonomia ⁽⁴⁾ e per ben 12 volte, i residenti ⁽⁵⁾ in Trentino-Alto Adige avevano eletto direttamente il Consiglio regionale, composto di 70 membri ⁽⁶⁾, il quale, poi, si sdoppiava automaticamente nei due Consigli provinciali, ciascuno composto di 35 componenti ⁽⁷⁾. Lo stabiliva il combinato disposto degli artt. 25 e 48 dello Statuto del 1972. La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, “Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano”, ha rovesciato tale impianto, modificando i due articoli suddetti e introducendo l’elezione diretta dei due Consigli provinciali, ciascuno con proprie regole, dettate da una legge provinciale rinforzata, da approvarsi con maggioranza assoluta (art. 47, c. 2, Statuto). Una rivoluzione copernicana per cui il nuovo “sole” del sistema politico-istituzionale sono le due Province mentre la Regione è il “pianeta” che gravita loro attorno. Si completa così una lunga stagione iniziata con le bombe in Alto Adige degli anni Sessanta, le richieste di attuazione della vera autonomia provinciale da parte della popolazione sudtirolese sentitasi tradita dal primo Statuto di autonomia e l’approvazione del secondo Statuto che trasferiva la quasi totalità delle competenze legislative e amministrative dalla Regione alle due Province. Mancava la competenza sul sistema elettorale: il Parlamento, nel 2001, ha chiuso il cerchio, utilizzando il canale della legge costituzionale con la quale si consentiva anche alle cinque Regioni speciali di avere i

(4) Il cosiddetto primo Statuto di autonomia fu approvato con la legge costituzionale, 26 febbraio 1948, n. 5. Fu poi in gran parte riscritto con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1. Il testo risultante, cosiddetto secondo Statuto, fu poi coordinato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

(5) Non tutti i residenti, ad essere precisi, ma, dal 1972 in poi, in base a una norma del secondo Statuto di autonomia (art. 25, c. 4), soltanto i residenti da almeno quattro anni. La l. cost. 2/2001 ha abbassato tale limite ad un anno per la sola Provincia di Trento (nuovo art. 25, c. 2, St.).

(6) A dire il vero tale numero è fissato nello Statuto soltanto dal 1972 (prima era variabile in rapporto al crescere della popolazione).

(7) Anche qui, come alla nota precedente, bisogna fare una precisazione: oggi il numero dei consiglieri provinciali è di 35 a Trento e a Bolzano per espressa previsione del nuovo art. 47, c. 1, St. come modificato dalla l. cost. 2/2001. Prima il rapporto era di 35 a 35 solo di fatto, per l’equivalenza della popolazione nelle due Province.

propri Governatori.

La l. cost. 2/2001 conteneva anche una norma transitoria, per il Trentino (art. 4, commi 2 e 3), che avrebbe imposto l'elezione diretta del Presidente della Provincia in caso di inerzia del legislatore provinciale. Si spiega così, con questo ricatto nemmeno tanto latente del legislatore nazionale, l'improvvisa efficienza del Consiglio provinciale che è riuscito a sfornare a tempo record ⁽⁸⁾ una legge organica su forma di governo e sistema elettorale, in qualche modo migliorativa, dal punto di vista dei consiglieri stessi, delle regole predefinite dal Parlamento.

Muovendosi entro gli stretti paletti posti dallo Statuto, il legislatore provinciale è riuscito in uno *slalom* di discreta abilità. Forte dell'appoggio di due partiti dell'opposizione (Forza Italia e Alleanza nazionale), la maggioranza di centrosinistra, che aveva voluto la riforma costituzionale del 2001, è riuscita a evitare l'insidia principale, il ritorno alla forma di governo parlamentare-assembleare. Interesse della nuova e ampia maggioranza *bipartisan* venutasi a creare su questa legge, in particolare di DS, Forza Italia e AN, era piuttosto quello di ostacolare il potere contrattuale di altri gruppi minori (di sinistra, centro o autonomisti) insito nel doppio turno previsto dalla norma transitoria della l. cost. 2/2001. Ecco così spiegata la scelta del turno unico, con sistema elettorale originale, diverso dal *Tatarellum* delle Regioni ordinarie per l'impossibilità di andare a elevare il numero dei seggi del Consiglio provinciale e dunque del Consiglio regionale, numero fisso per Statuto (art. 48, c. 1).

Fatta la scelta per il turno unico, senza possibilità di voto disgiunto fra candidato alla presidenza della Provincia e liste ⁽⁹⁾, con premio di maggioranza variabile ma mai superiore a 24 seggi su 35 (alle opposizioni viene garantito un diritto di tribu-

(8) La l.p. 2/2003 è stata preparata da una commissione consiliare, la quinta, istituita *ad hoc* dall'assemblea legislativa il 25 luglio 2002. Presieduta da Claudio Molinari (Margherita) e composta da 13 consiglieri, nel giro di 16 sedute, fra settembre e ottobre, ha portato in aula il disegno di legge poi approvato con poche modifiche l'8 novembre.

(9) Il voto congiunto era comunque previsto anche dalla norma transitoria della l. cost. 2/2001.

na di almeno 11 seggi, nella peggiore delle ipotesi), interesse dei consiglieri provinciali in carica, mirando quasi tutti alla conservazione del posto, è stato quello di porre *pro futuro* un limite al numero di assessori esterni (adottando peraltro una formula macchinosa: massimo il 25% del totale degli assessori, se necessario arrotondato all'unità superiore; per capirci, in una Giunta di 10 assessori più il Presidente, gli esterni potranno essere fino a 3), di addolcire l'incompatibilità fra la carica di assessore e consigliere (introducendo, caso unico in Italia ⁽¹⁰⁾, una sorta di mandato consiliare quiescente ⁽¹¹⁾ che rivive in caso di perdita della prima carica, per cui l'*ex* assessore recupera il seggio che aveva temporaneamente lasciato al primo dei non eletti della sua lista) e di limitare l'onnipotenza del Presidente-Governatore nella scelta e nella gestione degli assessori (attraverso la previsione della possibilità di sfiducia individuale).

Ma l'istinto di autoconservazione dei consiglieri in carica si è rivelato soprattutto nella previsione di una nuova causa di ineleggibilità volta a evitare la concorrenza dei Sindaci dei Comuni con più di 5 mila abitanti (art. 15, c. 1, lett. c)). In Trentino, si tratta di 12 primi cittadini su 223. L'ineleggibilità, prima, in base alla legge elettorale regionale, riguardava solo i Sindaci dei Comuni con più di 20 mila abitanti (solo 2: Trento e Rovereto). Si tratta di un'ineleggibilità che non ha riscontro nelle Regioni ordinarie mentre in Parlamento si prevede solo un'incompatibilità fra deputato e Sindaco di Comuni con più di 20 mila abitanti.

Infine – ultimo sintomo di questa tendenza a cucirsi addosso una legge elettorale su misura – i consiglieri in carica hanno deciso di consentire ai partiti o raggruppamenti politici già rap-

(10) Un caso di sospensione del consigliere regionale nominato assessore stava per essere introdotto in Piemonte con un disegno di legge approvato dalla Giunta il 30 maggio 2000, poi non andato in porto (cfr. N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 903).

(11) Una soluzione analoga, denominata *ruhendes mandat*, è prevista dalla Costituzione delle città anseatiche di Amburgo e Brema, in Germania. In Svezia e in Belgio una regola simile vale per il deputato divenuto ministro, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo*, cit., pp. 277.

presentati in Regione, Parlamento nazionale o Europarlamento, di presentare la propria lista alle elezioni senza bisogno di raccogliere firme (art. 25, c. 3, l.p. 2/2003).

Norme che tendono piuttosto alla “conservazione della specie” che non a un effettivo riequilibrio dei poteri fra esecutivo e legislativo. Un'altra lacuna della legge statutaria appare la mancata previsione di nuove e più moderne forme di controllo del Consiglio provinciale sul Presidente-Governatore. In fin dei conti, fra tutti gli strumenti già previsti dal regolamento interno (commissioni di indagine, di studio, conferenze di informazione, *question time*, mozione di sfiducia), l'unica novità (oltre alla vincolatività della sfiducia) è l'obbligo, posto in capo al Presidente, di presentare ogni anno al Consiglio, insieme al bilancio, una relazione sullo stato di attuazione del programma di legislatura, sullo stato di attuazione delle leggi vigenti, sulle misure che intende proporre per il loro miglioramento (art. 2, c. 1, lett. e)).

Quella che ne è scaturita, insomma, è una legge statutaria che inserisce anche il Trentino nell'alveo del neoparlamentarismo che è la forma di governo ormai tipica della decennale transizione italiana, dai Comuni ⁽¹²⁾, alle Province ordinarie e a quasi tutte le Regioni. Una democrazia immediata che lo stesso Trentino aveva già conosciuto nei propri Comuni a partire dalla metà degli anni Novanta ⁽¹³⁾. La normalizzazione della Provincia di Trento corrisponde peraltro ai *desiderata* della maggioranza sociale e politica locale, come espressasi più volte nel corso dell'ultimo decennio, alla ricerca di condizioni di stabilità e governabilità delle proprie istituzioni ⁽¹⁴⁾.

(12) L'elezione diretta del Sindaco fu instaurata con la legge 25 marzo 1993, n. 81.

(13) La forma di governo dei Comuni trentini fu innovata dalla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1. Il sistema elettorale fu riformato dalla l.r. 30 novembre 1994, n. 3. L'elezione diretta dei Sindaci fu sperimentata a partire dalla primavera del 1995.

(14) Nel 1996, nel corso dell'XI legislatura regionale, la Giunta regionale aveva incaricato una commissione di esperti, presieduta dal costituzionalista Livio Paladin, di redigere un parere circa la possibilità, a Statuto vigente, di differenziare i sistemi elettorali di Trento e di Bolzano, introducendo nel primo l'indicazione del candidato alla presidenza della Provincia, un premio di maggioranza e la soglia di sbarramento. Il parere era stato positivo ma il Consiglio regionale era riuscito ad approvare soltanto una legge con una soglia del 5% in Provincia di Trento e il quoziente naturale (pari al

2. *L'Alto Adige differenziato*

Caso diverso per la Provincia di Bolzano. L'Alto Adige vive di stabilità politica dal dopoguerra: 4 presidenti di Provincia in 55 anni sono un primato assoluto in Italia. L'attuale Presidente, Luis Durnwalder, è in sella ininterrottamente dal 1989. Eppure le regole dell'Alto Adige erano le stesse del Trentino. La differenza è sostanziale. In Provincia di Bolzano la presenza di una frattura socio-politica di tipo etnico ha portato la minoranza (in Regione e Italia, ma è maggioranza in Provincia) di lingua tedesca a riconoscersi quasi totalmente in un unico partito di raccolta, la Südtiroler Volkspartei (SVP). Percentuali di consenso "bulgare" (l'ultima volta il 56%) hanno sempre garantito la continuità di questo partito al governo e la facilità di esprimere governi e *leadership* politico-amministrative.

Per questo la Provincia di Bolzano non ha bisogno, al contrario di quella di Trento, di ammodernare le proprie istituzioni: l'investitura diretta del capo dell'esecutivo, di fatto, ce l'ha già (anche se formalmente si tratta di elezione consiliare: Presidente diventa comunque il più votato dei consiglieri della SVP). Le mancava la possibilità di avere assessori esterni, per ricorrere magari ad altre e più specifiche competenze fuori della politica in senso stretto. E l'ha introdotta, grazie alla l. cost. 2/2001, all'art. 50, c. 2, St. Anche qui, peraltro, dovendosi rispettare delicati equilibri etnici, l'elezione di un tecnico deve sottostare a regole piuttosto ferree: ci vuole la maggioranza dei 2/3 dei voti e il previo consenso dei consiglieri del gruppo linguistico del designato, ma solo di quei consiglieri che fanno parte della maggioranza politica provinciale. Anche in questo caso non si capisce l'astrusità⁽¹⁵⁾ della norma se non si conosce il gioco degli interessi politici che l'ha prodotta, cioè la volontà della

2,8%) in Provincia di Bolzano. Legge peraltro bocciata dalla Corte costituzionale con la sent. 356/98, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 28 ottobre 1998, n. 43.

(15) Già criticata in dottrina, cfr. F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, n. 4, p. 947, secondo cui con questa norma "si giunge a conferire personalità alla figura ibrida e finora (fortunatamente) sconosciuta dei consiglieri del gruppo linguistico dei designati, limitatamente ai consiglieri che costituiscono la maggioranza che sostiene la Giunta".

SVP di nominarsi “in casa propria” un assessore esterno ladino (Florian Mussner, effettivamente eletto il 12 dicembre 2001) senza sottostare al consenso dell’unico consigliere ladino (Carlo Willeit, dei Ladins) che sta all’opposizione.

Pur avendo ottenuto dal Parlamento le chiavi per mettere mano alla propria organizzazione politico-istituzionale ⁽¹⁶⁾, la Provincia di Bolzano ha così scelto di conservare lo *status quo*, a partire dall’elezione indiretta e consiliare del Presidente della Provincia, tipica dalla forma di governo parlamentare-assembleare, in questo caso di stampo etnico-consociativo, imperniata su due norme-cardine: l’obbligo di dichiarazione di appartenenza a un gruppo linguistico all’atto della candidatura e poi al momento di entrare in carica come consigliere (così come disciplinati rispettivamente dall’art. 19, legge regionale 8 agosto 1983, n. 7 e dai regolamenti d’aula in ossequio al principio dell’art. 31, c. 2, St.) e la necessaria composizione della Giunta provinciale in rapporto alla consistenza dei gruppi linguistici stessi, quali rappresentati in Consiglio provinciale (art. 50, c. 2, St.). Condizione che assorbe in sé “anche le eventuali discordanze di merito o di ispirazione ideologica”, come ha fatto giustamente notare un autore ⁽¹⁷⁾.

Inalterato anche il sistema elettorale, che per Statuto (art. 47, c. 3) deve restare di tipo proporzionale. Il Consiglio provinciale, nell’autunno 2002, ha scartato anche l’ipotesi di introdurre una bassissima soglia corrispondente al quoziente naturale. Rimane così in vigore il sistema delineato dalla vecchia legge elettorale regionale (l.r. 7/83 e successive modifiche, raccolte poi nel decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, testo unico delle leggi regionali per l’elezione del Consiglio regionale) così come richiamata (e aggiornata, per limitati aspetti di dettaglio) dalla “leggina” statutaria approvata dal Consiglio provinciale il 6 novembre 2002 ed entrata in vi-

(16) Per l’art. 47, c. 3, St. la previsione dell’elezione diretta del Presidente della Provincia di Bolzano richiede però la maggioranza dei 2/3 dei consiglieri provinciali.

(17) Cfr. R. TONIATTI, *L’evoluzione statutaria dell’autonomia speciale nell’Alto Adige/Südtirol*, in *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, p. 61.

gore il 16 aprile 2003 ⁽¹⁸⁾.

Ma è proprio restando ferma che la Provincia autonoma di Bolzano ha marcato ulteriormente quella asimmetria ⁽¹⁹⁾ rispetto alle Regioni ordinarie e a buona parte delle autonomie differenziate stesse che oggi ne fanno, al pari della Val d'Aosta, l'unica vera Regione speciale italiana ⁽²⁰⁾, di fatto se non dal punto di vista formale. E non è un caso se proprio Alto Adige e Val d'Aosta sono rimaste le due uniche "Regioni" italiane in cui non è prevista l'elezione diretta del capo dell'esecutivo.

3. *La Regione dimenticata*

Punto debole di una riforma così complessa è l'assoluta dimenticanza della Regione. Il legislatore costituzionale del 2001 non se ne è curato, se non per prescrivere la necessaria contestualità delle due elezioni dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 48, c. 1, St.) che poi andranno a comporre il Consiglio regionale. Eppure, messe fra parentesi le tentazioni abolizioniste della SVP, presenti ancora ai tempi della Bicamerale D'Alema, la Regione è stata salvaguardata, sia nei suoi organi di governo (con Presidente e Giunta ancora eletti dal Consiglio nel suo seno, art. 36, c. 2, St.) sia nella funzione legislativa che sembra essere presunta anche a regime dal nuovo art. 60 St. ⁽²¹⁾. Nulla, però, è stato previsto nel caso in cui il Consiglio regionale, all'indomani delle elezioni, sia incapace di formare una maggioranza, a differenza della sanzione dello scioglimento anticipato prevista per ciascun Consiglio provinciale nella

(18) È la l.p. 14 marzo 2003, n. 4, "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano", pubblicata sul BUR 1 aprile 2003, n. 13. Consta di un solo articolo di 35 commi. La prima pubblicazione, ai soli fini della richiesta di eventuale referendum, era stata fatta sul BUR 10 dicembre 2002, n. 51, suppl. 2.

(19) Cfr. R. BIN, *L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origine, cause e prospettive*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, 2001, p. 238 e ss.

(20) Cfr. R. BIN, *1992-Fine di un conflitto. L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in <http://space.tin.it/scienza/binro/bozen.htm>.

(21) "Con legge regionale sono regolati l'esercizio dell'iniziativa popolare e il referendum per le leggi regionali". Cfr. F. PALERMO, *Nuovo regionalismo* cit., p. 945.

stessa situazione, decorsi 90 giorni dalle elezioni (art. 47, c. 2, St.). Si potrà dunque dare il caso di una Regione senza guida per molti mesi, senza che ciò comporti conseguenze: una sorta di fine per lenta consunzione dell'ente principe del primo Statuto del 1948.

La Regione Trentino-Alto Adige resta oggi l'unico ente territoriale italiano senza autonomia in materia di forma di governo.

Il Trentino normalizzato e lo specialissimo Alto Adige/Südtirol nel contesto di una Regione svuotata, rovesciata e divaricata, quasi che, per restare ancora in piedi, abbia dovuto puntellare meglio le gambe delle due Province: questa sembra essere l'autonomia speciale di questa terra posta a cavallo fra il Nord-est italiano e il Tirolo austriaco, all'inizio del nuovo millennio e al termine di una breve ma intensa stagione di riforme. Oggi, mentre il Consiglio regionale trasferisce le ultime competenze amministrative alle due Province (vedi par. 4), ci si interroga su quale possa essere il destino di questo ente e si rinvia un'altra volta l'avvio della terza fase dell'autonomia, quella che dovrebbe portare all'approvazione del terzo Statuto. Ferma restando la disposizione dell'art. 132, c. 1, Cost., che richiede un minimo di un milione di abitanti per la creazione di una nuova Regione, Trento e Bolzano appaiono ancora condannate a vivere insieme.

Le tendenze in atto, il senso del dibattito politico in corso, fanno presagire che il prossimo passaggio sarà la definitiva perdita di autonomia politica della Regione. Dopo le elezioni di novembre dei due Consigli provinciali, infatti, alla guida di quest'ultima sarà posta una figura scelta direttamente dai due Governatori del Trentino e del Sudtirolo, loro subordinata in quanto a legittimazione, se non sarà direttamente uno dei due presidenti di Provincia (lo Statuto non prevedeva e non ha introdotto una causa di incompatibilità). L'unica proposta di riforma dello Statuto che ha sin qui ottenuto il *placet* (non vincolante) dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale è quella del gruppo delle autonomie al Senato che si limita però a prevedere il meccanismo dell'intesa, essa sì cogente, per ogni

futura revisione statutaria.

4. *Le ultime deleghe di funzioni alle due Province*

Giovedì 10 aprile 2003 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol è riuscito ad approvare, dopo un esame durato 12 mesi e 23 sedute, il disegno di legge n. 34, della Giunta regionale, che delega quasi tutte le residue funzioni amministrative alle due Province autonome.

Dal 1 febbraio (per Bolzano) e dal 1 agosto (per Trento) dell'anno prossimo la Regione cederà i poteri su camere di commercio, sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative, enti di credito fondiario e di credito agrario, casse di risparmio e casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, impianto e tenuta dei libri fondiari. Dal 1 settembre 2004 passeranno alle Province anche le funzioni statali in materia di catasto fondiario e urbano. Insieme alle competenze, la Regione trasferirà alle Province il relativo personale (dalle prime stime, si parla di circa 900 dipendenti su 1000). Avrà ancora un senso mantenere un apparato che costa 410 milioni di euro all'anno (bilancio 2003)? Il dibattito è più che mai aperto.

L'opposizione di centrodestra, il cui pervicace ostruzionismo è stato battuto grazie a un atto di forza regolamentare del Presidente del Consiglio regionale Franz Pahl, è subito insorta, al grido di "la Regione è morta". Lo scontro rischia di trasformarsi in un conflitto istituzionale, con un ricorso minacciato a caldo dal ministro per le comunicazioni Maurizio Gasparri, di Alleanza nazionale.

In realtà la decisione della maggioranza regionale SVP-Ulivo-autonomisti sembra legittima, poggiando sull'articolo 18 dello Statuto di autonomia secondo il quale "la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici". Si tratta del principio già presente nel primo Statuto del 1948 (allora era l'articolo 14) sulla cui interpretazione – in particolare di quell'avverbio "normalmente" – si è giocata buona

parte della contrapposizione storica fra la SVP e i partiti di Trento nel secolo scorso.

La dodicesima legislatura regionale si caratterizza perciò per due provvedimenti davvero importanti. Il primo, il 25 ottobre 2000, fu l'approvazione in Parlamento di quella che sarebbe diventata poi la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2: la riforma dello Statuto di autonomia, il "rovesciamento" della Regione, il trasferimento della competenza sulla legge elettorale alle due Province. Il secondo è stato proprio il voto sulle deleghe del 10 aprile 2003.

Entrambe le decisioni hanno comportato uno svuotamento significativo di poteri della Regione. Oggi restano a quest'ultima poche competenze ordinamentali (in particolare quella su Comuni, la loro forma di governo e sistema elettorale).

5. Ladini e donne: minoranze garantite

In conclusione di questa panoramica sulla riforma statutaria ed elettorale in Trentino-Alto Adige, due rapidi cenni sulla questione della rappresentanza delle minoranze linguistiche e delle donne. Temi affrontati dal legislatore costituente del 2001 e dal legislatore provinciale di Trento del 2002-2003.

Il rischio di penalizzare le minoranze linguistiche del Trentino, che aveva portato alla bocciatura da parte della Corte costituzionale della riforma elettorale con soglia tentata nel 1998, ha spinto il Parlamento a inserire nello Statuto l'esplicita previsione di un seggio garantito a un rappresentante della Val di Fassa, territorio ove è tradizionalmente insediata la minoranza ladina della Provincia di Trento. Tale principio di rappresentanza garantita, nel senso di rappresentanza che va oltre le regole della proporzionale, secondo la classificazione proposta dal costituzionalista Roberto Toniatti che la distingue dalla mera rappresentanza assicurata⁽²²⁾, è stato poi tradotto in pratica, sia nella

(22) Cfr. R. TONIATTI, commento alla sent. 261/95 Corte cost., in *La rappresentanza*

norma transitoria della l. cost. 2/2001 che nella l.p. 2/2003, scegliendo un criterio territoriale e non etnico come avviene invece nella Provincia di Bolzano. Là il seggio viene garantito, in Consiglio provinciale e anche in Consiglio regionale, al consigliere più votato fra quelli appartenenti al gruppo ladino, sia che esso riesca a conquistarsi l'elezione con le proprie forze, sia andandolo a recuperare fra i non-eletti, a detrimento di un eletto di un altro gruppo linguistico (art. 63, l.r. 7/83). In Trentino, per contro, il seggio potrebbe anche non andare a un ladino, non essendo qui prevista la dichiarazione di appartenenza linguistica all'atto della candidatura, ma andrà sicuramente al candidato preferito dai ladini, cioè al candidato più votato della lista più votata in Val di Fassa (art. 48, c. 3, St.; artt. 4 e 72, c. 1, lett. i), l.p. 2/2003). Potrebbe semmai sollevare qualche critica, in futuro, la mancata previsione di una forma di rappresentanza anche per le altre due minoranze linguistiche del Trentino, mocheni e cimbri, peraltro molto meno consistenti dal punto di vista numerico.

Entra poi nello Statuto l'esplicita previsione di un assessorato regionale al gruppo ladino, anche qui in deroga ai criteri di rappresentanza proporzionale (art. 36, c. 3, St.), così come può avvenire in Giunta provinciale a Bolzano (art. 50, c. 3, St.). Garantita, per i ladini, è anche una delle due vicepresidenze del Consiglio provinciale di Bolzano (art. 48-ter St.) e del Consiglio regionale (art. 30 St.).

Quanto alla rappresentanza di genere, anch'essa può essere in un certo senso considerata alla stregua di tutela di una minoranza, posto che le donne elette nelle assemblee rappresentative italiane continuano a essere molto poche (anche nel Consiglio provinciale di Trento, appena 6 su 35). Lo Statuto riformato nel 2001 impone alla legge provinciale di "promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" al fine di "conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi" (art. 47, c. 2) ⁽²³⁾.

politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza "assicurata" e "garantita", in *Le Regioni*, 1995, p. 1271 e ss.

(23) Norme analoghe sono state inserite in tutti gli Statuti speciali dalla l. cost.

La scelta del legislatore provinciale di Trento e di Bolzano, in prima battuta, è stata quella di non prevedere la cosiddette "quote rosa", cioè un numero minimo obbligatorio di posti in lista per il sesso meno rappresentato. La l.p. 2/2003 del Trentino contiene solo un riferimento generico e di principio: "Nella formazione delle candidature è promossa la rappresentanza di entrambi i sessi" (art. 25, c. 6). Un'altra norma fissa la *par condicio* fra i sessi negli spazi televisivi e giornalistici durante la campagna elettorale in proporzione al numero di donne presenti in ciascuna lista (art. 26, l.p. 2/2003). La quota rosa è stata espunta *in extremis*, venerdì 8 novembre, durante la maratona finale di approvazione della legge, con un emendamento soppressivo dell'articolo che era uscito dalla Commissione legislativa e che prevedeva che ciascuna lista dovesse contenere una quota non inferiore a 1/3 di appartenenti al sesso meno rappresentato in Consiglio provinciale, sempre che nell'assemblea uscente uno dei due sessi fosse rappresentato in misura inferiore a 17 seggi su 35. Una norma che avrebbe avuto il sapore della transitorietà e che avrebbe forse ottenuto il risultato di sfuggire alle maglie della giurisprudenza della Corte costituzionale, peraltro notevolmente innovata, oggi, dopo la sentenza 10-13 febbraio 2003, n. 49, a proposito della Val d'Aosta, che ha riconosciuto la liceità dell'obbligo di candidare entrambi i sessi (anche se la legge elettorale della Val d'Aosta non ha fissato una quota minima) pena la riconsiderazione delle liste inadempienti.

La questione della quota è destinata a riproporsi a breve, sia alla luce della mutata giurisprudenza costituzionale, sia per l'approvazione, nel frattempo, della l. cost. 1/2003 che ha modificato l'art. 51 Cost. inserendovi il principio in base al quale "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

Si segnalano già nuove iniziative legislative, a Trento e a

Bolzano, per prevedere la quota in tempo utile per le elezioni di novembre, tenendo conto che i tre mesi necessari fra l'approvazione e la promulgazione di una nuova legge statutaria e la quasi scontata impugnazione alla Corte costituzionale da parte del Governo assegnano realisticamente a questa ipotesi scarse probabilità di successo.

Il privilegio relativo ai crediti per tributi degli enti locali. I nuovi orientamenti giurisprudenziali e la necessità di una novella al codice civile

di Giovanni Diquattro

Sommario

1. Il quadro normativo e la giurisprudenza di merito. – 2. Nuovi orientamenti della giurisprudenza di merito. – 3. De iure condendo.

1. Il quadro normativo e la giurisprudenza di merito

Il privilegio, come è noto, è la prelazione che la legge accorda in considerazione della causa del credito; può essere generale o speciale; il primo si esercita su tutti i beni mobili del debitore, il secondo su determinati beni mobili o immobili.

La valutazione circa l'importanza del credito e l'opportunità che esso sia preferito ad altri è compito esclusivo del legislatore: i privilegi, infatti, sono tipici e non ne sono ammessi altri al di fuori dei casi esplicitamente previsti dalla legge.

Le norme che li disciplinano sono di carattere eccezionale e, come tali, non suscettibili di interpretazione analogica ⁽¹⁾.

Secondo quanto previsto dall'art. 2752 del codice civile del 1942 hanno privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province, previsti dalla legge per la finanza locale.

La valutazione a suo tempo fatta dal legislatore non sembrava più adeguata ai tempi.

Ogni qualvolta, infatti, i Comuni presentavano istanza di insinuazione allo stato passivo del fallimento di una società, pro-

(1) Cfr. Cass., 30 maggio 1960, n. 1398, *Giust. Civ.*, Mass. 1960, p. 676.

prietaria di un immobile, al fine di recuperare l'Imposta Comunale sugli Immobili, oltre a sanzioni ed interessi, la curatela fallimentare si opponeva all'ammissione del credito in via privilegiata, anche per la parte concernente l'imposta, argomentando che la legge istitutiva del tributo non prevede il privilegio e che lo stesso non è previsto dalla legge sulla finanza locale.

Anche secondo la prevalente e quasi costante giurisprudenza di merito la norma in tema di privilegio – art. 2752, ultimo comma, c.c. – andava interpretata in senso restrittivo, escludendo tutti i crediti che, pur partecipando della natura tributaria, sono estranei alla previsione normativa del t.u. 14 settembre 1931, n. 1175 sulla finanza locale⁽²⁾.

Osservava il Tribunale di Bologna nella sentenza citata in nota che la decisione discendeva dal concreto inquadramento della imposta comunale sugli immobili nell'ambito dei tributi indicati nell'art. 2752, ultimo comma, c.c.

Tale norma stabilisce, infatti, nel testo vigente, che “hanno lo stesso privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province, previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulle pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni”.

La giurisprudenza di merito – recita ancora la motivazione della sentenza citata – ha sempre interpretato in modo restrittivo tale norma escludendo la collocazione privilegiata a crediti comunali aventi natura tributaria, ma non previsti dal t.u. 14 settembre 1931, n. 1175 sulla finanza locale.

In proposito, si affermava che la lettera della legge non permette interpretazione estensiva sia in considerazione della natura eccezionale dei privilegi, sia per espressa manifestazione del legislatore di concedere il privilegio solo ai tributi elencati e che, ove il legislatore avesse voluto accordare il privilegio a tutti i crediti per imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province non avrebbe posto la limitazione a quelli previsti dalla fi-

(2) Cfr. Tribunale di Bologna, sent. 468/95 emessa nella causa promossa dal Comune di Bologna contro il fallimento della società Indy s.r.l.

nanza locale.

Si affermava soprattutto che, avendo il legislatore modificato il testo dell'art. 2752 c.c. con legge 426/75, che estende il privilegio oltre che alle imposte previste "dalla legge per la finanza locale" altresì alla imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni (esclusi sia dal t.u. menzionato sia dalla originaria dizione dell'articolo del codice), lo stesso legislatore avrebbe inteso palesemente non estendere ulteriormente il privilegio ad altri tributi.

Una visione quindi miope, che non tiene conto del mutare dei tempi e del quadro normativo di riferimento, ma conforme al brocardo *ubi voluit, dixit*.

2. Nuovi orientamenti della giurisprudenza di merito

La crescente importanza dell'imposta comunale sugli immobili, non solo sul piano delle entrate, ma anche sul piano delle politiche di equità fiscale, rende sempre più impellente la necessità di fare chiarezza.

Una recente, importante e significativa decisione del Tribunale di Bologna, accogliendo le tesi ben prospettate dal responsabile dell'ufficio legale del Comune di Zola Predosa, avv. Francesca Monari, sembra segnare un'inversione di tendenza in materia di privilegio per crediti relativi ai tributi degli enti locali ⁽³⁾.

Riteniamo utile riportare per esteso i motivi e il dispositivo della decisione in commento.

"Osserva il Tribunale che la decisione della presente vertenza discende dal concreto inquadramento della imposta comunale sugli immobili nell'ambito dei tributi indicati nell'art. 2752, ultimo comma, c.c. Tale norma stabilisce, infatti, "che hanno lo stesso privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i credi-

(3) La decisione che qui commentiamo è stata emessa dal Tribunale di Bologna, sez. IV, nella causa iscritta al n. 9130/2000 R.G., promossa dal Comune di Zola Predosa (avv. Francesca Monari) contro fall. Alpino Carni s.r.l. (contumace) ed è stata depositata il 2 dicembre 2001, Presidente estensore dott. Vincenzo De Robertis.

ti per le imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulle pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni”.

La giurisprudenza di merito ha sempre interpretato in modo restrittivo tale norma escludendo la collocazione privilegiata a crediti comunali aventi natura tributaria ma non previsti dal t.u. 14 settembre 1931, n. 1175 sulla finanza locale. In proposito si rileva che la lettera della legge non permette interpretazione estensiva sia in considerazione della natura eccezionale dei privilegi, sia per espressa manifestazione del legislatore di concedere il privilegio solo ai tributi elencati. Si afferma che ove il legislatore avesse voluto accordare il privilegio a tutti i crediti per imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province non avrebbe posto la limitazione a quelli previsti dalla finanza locale e che, essendo il testo dell'art. 2752 c.c. stato modificato con la legge 426/75 che ha esteso il privilegio oltre che alle imposte previste “dalla legge per la finanza locale” altresì alla imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni (esclusi sia dal t.u. menzionato sia dalla originaria dizione dell'articolo del codice), avrebbe inteso palesemente non estendere ulteriormente il privilegio ad altri tributi.

Peraltro tali considerazioni non tengono conto del fatto che i tributi scaturenti dal testo unico sulla finanza locale sono ormai tutti superati, perché abrogati, e che tale testo unico regolamentato in modo assolutamente generale la possibilità per i Comuni di istituzione dei tributi; tale possibilità impositiva si trae in particolare dall'art. 10 del t.u. con indicazione di tutta una serie di imposte delle quali oggi permangono soltanto la tassa rifiuti (n. 6), la tassa sull'occupazione degli spazi e aree pubbliche (n. 3), l'imposta sui cani (n. 2), i contributi per la costruzione di gallerie (n. 5). Tra le imposte non più in vigore vi è in particolare l'imposta sul valore locativo degli immobili (n. 1) e le sovrimposte alle contribuzioni dirette sui terreni e fabbricati (n. 8) che in certo qual modo costituiscono l'antecedente dell'attuale imposta comunale sugli immobili disposta con il d.Lgs. 30 settembre 1992, n. 504.

Pertanto, il richiamo operato dal legislatore non specificamente al testo unico sulla finanza locale, bensì in modo più generico alla legge per la finanza locale non può essere interpretato con riferimento a quei pochi tributi ancora in vigore e che traggono la loro regolamentazione in tale testo, bensì a quei tributi, pur di nuova istituzione ma per i quali la possibilità impositiva debba essere riferita al testo unico che nel lontano 1931 attuò un decentramento del potere impositivo dallo Stato ad altri soggetti, tra cui i Comuni, fornendo loro il potere impositivo nelle varie materie elencate nel testo unico stesso.

Ed allora l'unica indagine sarà quella di valutare se il tributo per cui si insinua il Comune di Zola Predosa sia un tributo di competenza comunale rientrante nelle materie devolute alla potestà impositiva dell'ente territoriale dallo Stato con il testo unico sulla finanza locale e l'unico esame preliminare del giudice dovrà essere volto a considerare se il tributo di nuova creazione, ma rientrante in quelli decentrati, sia o meno affetto da vizio di incostituzionalità. Sul punto le ripetute pronunce della Corte costituzionale (ord. 328/95, sentt. 113/96, 111/97, 119/99) non fanno rilevare per questo collegio nessun ulteriore dubbio di costituzionalità da portare preventivamente al giudizio della Corte costituzionale.

Pertanto deve essere riconosciuto il privilegio per la somma concernente il tributo ICI dovuto dalla società *in bonis* mentre le ulteriori somme richieste a diverso titolo vanno riconosciute con il rango chirografario, così come correttamente richiesto in sede di precisazione delle conclusioni dall'attore.

Stante la opinabilità delle argomentazioni esposte, le spese vanno lasciate a carico della parte che le ha anticipate.

Per questi motivi il Tribunale, definitivamente decidendo, ammette il Comune di Zola Predosa al passivo del fallimento Alpino Carni per la somma di lire 20.573.000 in privilegio *ex art. 2752*, ultimo comma, c.c., e per la somma di lire 6.666.000 in chirografo.

Nulla per le spese.

Così deciso in data 30 ottobre 2001 nella Camera di consiglio della Quarta Sezione civile del Tribunale di Bologna”.

Una decisione, dunque, ispirata al buon senso, che dovrebbe portare ad un nuovo costante orientamento giurisprudenziale, ma che potrebbe anche restare una “*rara avis*”. Anche perché, nel caso in esame, il privilegio viene riconosciuto sulla base di una costruzione che vede l’ICI come una mera riproposizione dell’abolita imposta sul valore locativo degli immobili e delle sovrimposte alle contribuzioni dirette sui terreni e fabbricati.

3. *De iure condendo*

La nostra legislazione si è ispirata in passato al modello della finanza “autonoma”, di cui è espressione il t.u. 1175/31, e poi a quello della finanza “trasferita”, al quale si ispira la riforma del 1972, in nome della unitarietà della finanza pubblica, comprensiva del settore pubblico allargato.

Gli enti locali hanno oggi bisogno di una riforma complessiva della finanza locale, di una riforma che dia piena attuazione a quanto prevede il nuovo articolo 119 Cost., che riconosce agli enti, pur nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, autonomia finanziaria di entrata e di spesa, attraverso risorse autonome e con la costituzione di un adeguato fondo perequativo per territori con minore capacità fiscale per abitanti.

Gli enti locali devono quindi avere maggiori certezze sulle risorse di cui possono disporre e sugli strumenti apprestati dall’ordinamento a tutela dei propri crediti.

Sempre in tema di ICI, appare ancora più evidente la necessità di una norma che in modo esplicito riconosca al Comune il privilegio sull’immobile oggetto di imposta, alla stregua di quanto previsto per l’INVIM a favore dello Stato *ex art. 2772, c. 1, c.c.*

La nuova formulazione dell’art. 2752, u.c., c.c. dovrebbe essere del seguente tenore: “Hanno privilegio generale sui mobili del debitore, subordinamente a quello dello Stato, e privilegio sopra gli immobili ai quali i tributi stessi si riferiscono, i crediti per imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province.”

Per evitare che la novella venga interpretata in sede giurisdizionale come disposizione che vale solo per il futuro, andrà precisato che la stessa si applica anche alle procedure concorsuali e/o esecutive in corso al momento di entrata in vigore della stessa.

Compito del giudice è applicare la norma anche tenendo conto della sua *ratio*, compito del legislatore garantire certezza del diritto e coerenza del sistema.

Auspichiamo quindi, in conclusione, che ad una corretta, ma ancora isolata, pronuncia del giudice di merito, segua una corretta riscrittura delle norme del codice civile che disciplinano la materia.