

# **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 <sup>(1)</sup>.

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 <sup>(2)</sup>.

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 <sup>(3)</sup>.

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 <sup>(4)</sup>.

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 <sup>(5)</sup>.

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) <sup>(6)</sup>.

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"<sup>(10)</sup>.

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 <sup>(11)</sup>.

Le Regioni hanno, pertanto, sostenuto nelle sedi istituzionali competenti, e in particolare attraverso i pareri resi in sede di Conferenza unificata <sup>(12)</sup>, 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](http://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 <sup>(13)</sup>.

---

(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 <sup>(14)</sup> 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](http://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 <sup>(15)</sup>.

---

(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<sup>(16)</sup>.

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 <sup>(17)</sup>.

La disposizione richiamata porta alle sue estreme conseguenze quel processo di valorizzazione ed espansione <sup>(18)</sup> 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 <sup>(19)</sup>, 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 <sup>(20)</sup>.

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 <sup>(21)</sup>.

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<sup>(22)</sup>.

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 <sup>(23)</sup>.

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” <sup>(24)</sup>.

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<sup>(25)</sup>.

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 pongesse 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.