

GIULIO NAPOLITANO

FEDERALISMO E REGIME AMMINISTRATIVO DELL'IMPRESA

in corso di pubblicazione in:

**ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la
competitività del Paese** – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini
Passigli editore – Firenze 2005

1. Competitività e regimi giuridici dell'impresa

La competitività dell'impresa dipende non soltanto dalle sue capacità economiche, finanziarie e gestionali, ma anche dall'ambiente istituzionale in cui essa opera e, in particolare, dai regimi giuridici che le si applicano¹.

Deriva da questa consapevolezza l'esigenza di una profonda revisione delle diverse discipline dell'impresa. Il più recente e organico tentativo compiuto in tal senso dal legislatore italiano è costituito dalla riforma del diritto societario. Una delle direttive della legge delega è proprio quella di adottare regole aventi l'obiettivo di «favorire la nascita, la crescita e la competitività delle imprese». Nel testo finale, l'obiettivo è perseguito anche con una riduzione delle norme imperative, in favore di un più ampio riconoscimento dell'autonomia privata².

La revisione del regime 'giuscommerciale' dell'impresa, tuttavia, non è completa. Manca, innanzi tutto, una nuova disciplina relativa alla crisi dell'impresa e alle conseguenti procedure concorsuali. Per quel che riguarda la disciplina civilistica, le più recenti norme comunitarie e nazionali sui contratti di impresa mirano soprattutto a tutelare il consumatore: ma, in questo modo, accrescono i vincoli a carico dell'operatore economico, a prescindere dalla sua reale forza di mercato³. Permangono, poi, gravi ritardi nella disciplina processuale: l'inefficienza della giustizia civile si riverbera così anche sul sistema produttivo⁴. Quanto alla

¹ Si vedano, ad esempio, Deregulation. *La deregolamentazione legislativa e amministrativa*, a cura di E. Gerelli e S. Cassese, Milano, Franco Angeli, 1984, e S. Cassese e G. Galli, *Introduzione*, in *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, a cura di S. Cassese e G. Galli, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 11 ss.

² In chiave critica, peraltro, F. D'Alessandro, «*La provincia del diritto societario inderogabile (ri)determinata*». *Overo: esiste ancora il diritto societario?*, in *Riv. soc.*, 2003, p. 34 ss.

³ In tal senso, ad esempio, R. Pardolesi e A. Paces, *Clausole vessatorie e analisi economica del diritto: note in margine alle ragioni (ed alle incongruenze) della nuova disciplina*, in *Diritto privato 1996. II. Condizioni generali e clausole vessatorie*, Padova, Cedam, 1997, p. 377 ss.

⁴ Su cui già D. Marchesi, *L'inefficienza della giustizia civile: conseguenze sull'economia*, in *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, cit., p. 419 ss.

regolamentazione dei rapporti di lavoro con l'impresa, soltanto negli ultimi anni vi sono alcuni interventi diretti ad aumentare la flessibilità dei tipi contrattuali e dei regimi previdenziali⁵.

Più complessa la vicenda della riforma del regime amministrativo dell'impresa. Con tale formula, ci si riferisce all'insieme dei condizionamenti amministrativi, positivi e negativi, all'attività d'impresa, in tutte le sue fasi, dall'ingresso sul mercato fino all'uscita. Questi condizionamenti sono previsti sia da discipline di carattere generale, sia da norme settoriali, relative a singoli mercati⁶.

La consapevolezza della grave incidenza della 'questione amministrativa' sul sistema produttivo induce ad avviare una serie di interventi di riforma già a partire dall'inizio degli anni Novanta⁷. Pilastri fondamentali di questo disegno sono le politiche di deregolazione e di semplificazione. Tali politiche, tuttavia, in questi dieci anni, conoscono alti e bassi. In diversi casi, si raggiungono risultati importanti; in altri, i limiti del processo riformatore sono forti, anche per la capacità di resistenza degli interessi organizzati⁸. Le politiche di deregolazione e di semplificazione, poi, devono misurarsi con la tendenza alla continua rinascita di vincoli regolativi e di complicazioni procedurali⁹.

Con l'approvazione del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, la politica di riforma del regime amministrativo dell'impresa diventa, ancor più che in passato, oggetto di condivisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. Le misure di riforma di altri segmenti della disciplina dell'impresa, in quanto radicati nell'«ordinamento civile» riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, trovano svolgimento necessariamente uniforme sull'intero territorio nazionale¹⁰. La revisione del regime amministrativo, invece, si colloca

⁵ Si veda, tra gli altri, M. Cinelli, *Flessibilità, lavoro, previdenza: considerazioni sul ruolo dell'uso flessibile della previdenza sociale nelle politiche dell'occupazione*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Milano, Giuffrè, 2004, IV, p. 3147 ss.

⁶ Per questa nozione, A. Travi, *La cornice amministrativa delle attività imprenditoriali: relazione introduttiva alla ricerca*, con la collaborazione di C. Marzuoli e P. Masi, in A. Travi (a cura di), *La cornice amministrativa delle attività imprenditoriali*, Firenze, Edizioni universitarie, 1997, p. 17 ss.

⁷ Per un quadro M. Arsi, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, in *L'Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, a cura di M. Arsi, M.G. Coronas e P. De Luca, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 17 ss., e L. Cici, *Attività produttive e semplificazione*, in *La Semplificazione Amministrativa*, a cura di L. Vandelli e G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999, p. 279 ss.

⁸ Si veda, in proposito, V. Domenichelli, *L'amministrazione pubblica e l'impresa fra privatizzazione, deregolazione e semplificazione*, in *Riv. amm.*, 2002, p. 1159 ss.

⁹ Come emerge anche dai dati raccolti ed elaborati in *Osservatorio sull'attività normativa del governo*, pubblicato con cadenza ora semestrale in *Riv. trim. dir. pubbl.*; per alcune avvertenze sulle reali dimensioni del fenomeno, si veda anche L. Cimellaro, *Delegificazione e deregulation: linee d'ombra su un mito*, in *Dir. soc.*, 1999, p. 87 ss.

¹⁰ Sulla nozione di ordinamento civile nel nuovo testo costituzionale, i contributi raccolti in *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Quaderni della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile n. 6, Milano, Giuffrè, 2003, e V. Roppo, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.*, 2002, p. 553

nel quadro delle opportunità e dei rischi derivanti dalla moltiplicazione dei livelli di decisione pubblica.

2. Il regime amministrativo dell'impresa nel nuovo assetto istituzionale: le opportunità e i rischi del federalismo competitivo

È oggetto di dibattito se il nuovo assetto istituzionale introdotto dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione dia luogo a un maggior grado di decentramento, ovvero ad uno stato federale¹¹. In questa sede, tuttavia, nel valutare gli effetti delle trasformazioni in atto sul regime amministrativo dell'impresa, il termine federalismo può essere usato in modo 'atecnico', semplicemente per indicare il senso della riforma in corso. Tale semplificazione espositiva, d'altra parte, appare giustificabile, quando si intendono individuare i possibili benefici e costi del nuovo assetto istituzionale: secondo una recente interpretazione di analisi economica, quelli abitualmente ascritti al federalismo sarebbero in realtà propri del decentramento e comuni, pertanto, sia agli stati unitari decentrati sia agli stati federali¹².

In generale, per i fautori del federalismo, il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia faciliterebbe l'incontro fra i beni ed i servizi forniti dalle amministrazioni e le preferenze espresse dai cittadini. Il federalismo, infatti, avvicina poteri pubblici e cittadini: i primi possono meglio cogliere le istanze della società; i secondi sono in grado di controllare più efficacemente se politici e amministratori effettivamente soddisfano tali esigenze¹³. Il buon funzionamento del federalismo, tuttavia, presuppone una chiara ed adeguata

ss.; Id., *Il diritto privato regionale: fra nuova legislazione, giurisprudenza vecchia e nuova, e dottrina prossima ventura*, in *Corr. giur.*, 2003, p. 5 ss. Come noto, in altri ordinamenti, anche la disciplina civile e commerciale dell'impresa può essere differenziata da stato a stato: emblematica, in proposito, la moltiplicazione dei diritti societari negli Stati Uniti, su cui, da ultimo, M.J. Roe, *Delaware's Competition*, in *Harvard Law Review*, 117 (2003), 588 ss., e, nella letteratura italiana, S. Lombardo, *La concorrenza tra ordinamenti nella prospettiva dell'analisi economica del diritto*, in *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, a cura di A. Zoppini, Laterza, Roma – Bari, 2004, p. 195 ss.

¹¹ Sulla incerta configurazione dell'assetto italiano, tra gli altri, S. Bartole, *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, in *Reg.*, 2002, p. 1233 ss.

¹² In tal senso, A. Breton, *Costi e benefici del federalismo*, in *Amministrare*, 1998, p. 9 ss.

¹³ Sulla possibilità di intendere «The Constitution as an Economic Document», per tutti, R.A. Posner, nell'omonimo saggio del 1987, ora in Id., *The Economics of Public Law. The Collected Economic Essays of Richard A. Posner*, III, Cheltenham, Elgar, 2003, p. 32 ss., in part. pp. 41-43, con riferimento ai benefici del federalismo («the efficiency of parceling out governmental powers among competing (not merely independent) institutions»). Più di recente, si veda l'organica proposta interpretativa di R. Cooter, *The Strategic Constitution*, Princeton, Princeton University Press, 2000, spec. p. 101 ss. Su questa prospettiva di ricerca, nella letteratura italiana, M. Abrescia, *Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 635 ss.

distribuzione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative (e delle relative risorse)¹⁴. Quindi, richiede, per ciascun livello di governo, l'esistenza di istituti di democrazia politica e amministrativa ben congegnati. Il rischio, altrimenti, è di una degenerazione in senso corporativo e burocratico¹⁵.

I benefici, poi, possono essere rafforzati se i governi sub-nazionali sono posti in competizione: innanzi tutto, dalla possibilità di *voting with the feet* e di *jurisdiction shopping* per i cittadini e per le imprese. Per attrarli a sé, infatti, i poteri locali saranno ancora più incentivati a soddisfarne le preferenze. Questo sistema postula il riconoscimento e l'effettiva garanzia della libertà di circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi, anche con misure positive di riduzione dei costi di spostamento. Forme di concorrenza, tuttavia, possono operare anche senza mobilità: il confronto tra la *performance* di amministrazioni diverse entra a pieno titolo nella contesa politico-elettorale¹⁶. I cittadini, però, devono disporre di informazioni adeguate sui diversi regimi, compararle e compiere conseguentemente le scelte più efficienti, o, comunque, fare pressione sulle amministrazioni affinché imitino i casi di *best practice*. Tutto ciò, allo stesso tempo, comporta il rischio di una *race to the bottom*, con esternalità ed effetti negativi di 'traboccamento'¹⁷. Di qui l'esigenza di adeguati meccanismi di coordinamento e di garanzia, anche se questi, a loro volta, possono risultare costosi, al punto da compensare negativamente i benefici del modello istituzionale¹⁸.

¹⁴ Su questi problemi, per tutti, G.A. Bermann, *Regulatory Federalism: European Union and United States*, in *Recueil des cours. Collected Course of the Hague Academy of International Law*, 1997, p. 9 ss., in part. p. 26 ss. In una prospettiva di analisi economica del diritto, U. Böttger, *Ansätze für eine ökonomische Analyse des Subsidiaritätsprinzips des EG Art. 5 Abs. 2*, Berlin, 2004, p. 149 ss.; si veda anche A.M. Petroni, *L'analisi economica del federalismo e la sua applicazione alla struttura costituzionale dell'Unione europea*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 193 ss.

¹⁵ In proposito, nella letteratura tedesca, in chiave storico-comparatista, *Repräsentation in Föderalismus und Korporativismus*, a cura di W. Brauner ed E. Berger, Frankfurt am Main, Lang, 1998. Nella letteratura italiana, per una critica all'idea secondo cui il federalismo sarebbe garanzia di libertà e determinerebbe una maggiore prossimità dei governanti ai governati, M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, p. 215 ss., in part. p. 233 ss.

¹⁶ Sulle diverse tipologie di concorrenza, con un particolare favore per i modelli basati sulla comparazione dei governi locali, nella letteratura italiana, G. Brosio, *I modelli di concorrenza tra governi locali*, in *Amministrare*, 1996, p. 177 ss., in part. p. 183 ss. Sulla concorrenza tra governi locali lo studio fondamentale è di C. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 64 (1956), p. 416 ss.; per un bilancio, *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-five Years*, New York, Academic Press, 1983, e, in particolare, per una sottolineatura delle difficili condizioni di funzionamento del modello concorrenziale, il contributo di J. Stiglitz, *The theory of local public goods twenty-five years after Tiebout: A perspective*.

¹⁷ Uno degli aspetti più studiati è quello della tutela ambientale: si vedano, di recente, R.L. Revesz, *Federalism and Environmental Regulation. A Public Choice Analysis*, in *Harvard Law Review*, 115 (2001), p. 553 ss., e P. Knoepfel, *Regulative Politik im föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik*, in A. Benz e G. Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen im entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden, Westdt. Verlag, 2002, p. 306 ss.

¹⁸ Per questa avvertenza, A. Breton, *Costi e benefici del federalismo*, cit., p. 15 ss.

Lo sviluppo di forme di federalismo differenziato e addirittura competitivo è al centro del dibattito politico e culturale, sia negli ordinamenti federali più consolidati¹⁹, sia nei paesi in via di sviluppo in cui l'economia di mercato non è ancora stabilizzata²⁰: tutto ciò in un quadro in cui il tema della concorrenza tra ordinamenti valica i confini nazionali per imporsi a livello europeo e globale²¹.

Opportunità e rischi del federalismo assumono particolare rilievo nella prospettiva qui indagata. Non è casuale, d'altra parte, che il movimento neo-federalista manifestatosi negli Stati Uniti a cominciare dagli anni Ottanta del ventesimo secolo mirasse proprio a favorire una *deregulation* delle attività economiche private: in particolare, sostituendo l'impostazione fortemente regolatrice dello stato centrale con quella liberista dei singoli stati²².

¹⁹ Negli Stati Uniti, l'utilizzo del federalismo come strumento politico di in un disegno diretto a restaurare un equilibrio tra diversi livelli di governo si deve a Reagan, già nel suo discorso inaugurale del 1° gennaio 1981; per una recente ricostruzione, A.O'M. Bowman, *American federalism on the Horizon*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 32: 2 (Spring 2002), p. 3 ss., in part. p. 7 ss. Benefici e costi del federalismo competitivo emergano chiaramente dal *Symposium Issue*, 1996, in *Yale Law & Policy Review. Yale Journal on Regulation*, aperto dall'introduzione di P.H. Schuck, *Some Reflections on the Federalism Debate*, p. 1 ss. Con riguardo all'ordinamento tedesco, tradizionalmente caratterizzato dal primato del momento collaborativo, M. Nettessheim, *Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz*, in *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, 2004, p. 363 ss.; in precedenza, anche in relazione alle conseguenze della riunificazione, A. Benz, *From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years*, in *Publius*, 29:4, 1999, p. 55 ss.; si veda anche U. Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden, Nomos, 1998, in part. R. Hrbeek, *Ansatzpunkte für eine Revitalisierung des deutschen Konkurrenz-Föderalismus im Rahmen des EU-Systems*, p. 121 ss.; sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, J. Woelk, *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, p. 933 ss.; Id., *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Giappichelli, Torino, 2001, p. 187 ss. Un bilancio dell'esperienza spagnola in J.J. González Encinar, *Lo Stato federale 'asimmetrico': il caso spagnolo*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 49 ss. Sui possibili comuni sviluppi, negli Stati Uniti e in Europa, nel senso di un federalismo differenziato, S. Breyer, *Does Federalism Make a Difference?*, in *Public Law*, 1999, p. 651 ss.

²⁰ Si veda, ad esempio, B.R. Weingast, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in *J.L. Econ. & Org.*, 11 (1995), p. 1 ss.; ma, in termini critici, sulla effettiva capacità dei sistemi federali di garantire la libera iniziativa economica privata, J. Rodden e S. Rose-Ackerman, *Does Federalism Preserve Markets?*, in *Virginia Law Review*, 83 (1997), p. 1521 ss., per i quali le conclusioni di Weingast richiederebbero il realizzarsi di «a range of plausible conditions».

²¹ Con particolare riguardo alla dimensione europea, B.S. Frey e R. Eichenberger, *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Elgar, 1999, p. 3 ss.; si vedano anche i contributi sulla «Regulatory Competition», in *Journal of Economic International Law*, 2000, p. 215 ss., e, in particolare, gli studi di D.C. Esty e D. Geradin, *Regulatory Co-opetition*, p. 235 ss., e di A.O. Sykes, *Regulatory Competition or Regulatory Harmonization? A Silly Question?*, p. 257 ss. Più di recente, A.T. Guzman, *Public Choice and International Regulatory Competition*, in *The Georgetown Law Journal*, 90 (2002), p. 971 ss.; nonché, D.D. Murphy, *The Structure of Regulatory Competition. Corporations and Public policies in a Global Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2004; in chiave critica, tuttavia, J.R. Macey, *Regulatory Globalization as a Response to Regulatory Competition*, in *Emory Law Journal*, 52 (2003), p. 1353 ss. Nella letteratura italiana, si leggano ora i contributi raccolti in *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, a cura di A. Zoppini, Roma – Bari, Laterza, 2004, e M. Gnes, *La scelta del diritto*, Milano, Giuffrè, 2004.

²² Si vedano, in proposito, D.W. Kmiec e E.L. Diamond, *New Federalism is Not Enough: The Privatization of Non-Public Goods*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 7 (1984), p. 321 ss. In generale, nel senso che «downward devolution and outward privatization are not sharply distinct categories»; al

La situazione italiana, naturalmente, è molto diversa. Il modello prescelto nel 2001, in considerazione del valore assegnato al momento unitario nazionale, è quello, più tradizionale, del federalismo cooperativo. Ciò appare evidente anche se si guarda agli strumenti di governo dell'economia: il fondo perequativo; le risorse aggiuntive e gli interventi speciali; la stabilizzazione macroeconomica. Le dinamiche collaborative, poi, sono ulteriormente rafforzate dai successivi orientamenti legislativi e giurisprudenziali²³.

Anche il clima culturale, nonostante alcuni evidenti limiti del dibattito politico, è privo dei connotati ideologici propri della vicenda statunitense: anche perché, a differenza di quanto ivi accaduto, non si colloca al centro della contesa, almeno per ora, un diverso modo di intendere i meccanismi di sicurezza sociale²⁴. La norma che affida allo Stato il potere di definire i livelli minimi essenziali dei diritti civili e sociali è anzi una delle meno contestate del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione²⁵. Le controversie riguardano oggi soprattutto il progetto di *devolution*, diretto a riconoscere a regioni ed enti locali maggiore autonomia anche nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi sociali²⁶.

Taluni elementi di regionalismo differenziato, o, addirittura, competitivo, tuttavia, possono essere rinvenuti anche nell'ordinamento costituzionale italiano. Sul versante dei pubblici poteri, si giunge a disporre che la legge dello Stato approvata a maggioranza

contrario, «each is a potentially valuable instrument in federalism's toolbox», P.H. Schuck, *Some Reflections on the Federalism Debate*, cit., p. 2. Per una ricostruzione del dibattito statunitense, nella letteratura italiana, A. Pierini, *Il federalismo competitivo: un approccio neoliberista all'analisi dei processi di federalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 1413 ss.

²³ Da ultimo, G. Pitruzzella, *Il regionalismo italiano tra asimmetrie e cooperazione*, in *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo della Costituzione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di San Luca, Torino, Giappichelli, 2004, p. 87 ss., e F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio fra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, a cura di C. Bottari, Rimini, Maggioli, 2003, p. 73 ss.

²⁴ Su cui si vedano, invece, gli interventi in *Publius*, 28: 3 (1998), e L.M. Diez Picazo, *Diritti sociali e federalismo*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 21 ss.; nella letteratura italiana, sulle connessioni tra sussidiarietà verticale e orizzontale si vedano i contributi raccolti in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002.

²⁵ Per un primo inquadramento, C. Pinelli, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 881 ss., e M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2002, p. 345 ss. (e, in particolare, sui livelli essenziali «come garanzia in un modello di regionalismo (anche competitivo)», p. 353).

²⁶ Sui problemi derivanti dal riconoscimento dell'autonomia organizzativa delle regioni in materia di istruzione, secondo quanto affermato da Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13, e, ancor più, alla luce degli ulteriori progetti di *devolution*, si vedano A. Pajno, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 529 ss., e A. Sandulli, *Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit.; in precedenza, i contributi al Convegno su *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, pubblicati in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 217 ss., nonché G. Gardini, *Verso la devolution: scenari e prospettive di una riforma non necessaria*, in *Reg.*, 2003, p. 473 ss., in part. p. 480 ss. In generale, per una critica al progetto di *devolution*, ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004, p. 495 ss.

assoluta può prevedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»²⁷. L'iniziativa privata, a sua volta, è riconosciuta e addirittura promossa, nonché liberata da qualsiasi vincolo alla libertà di circolazione²⁸: per evitare una 'gara al ribasso', però, è affidata allo Stato la salvaguardia di alcuni valori essenziali, come la concorrenza, la protezione dell'ambiente, i livelli minimi di sicurezza sociale²⁹.

In questa più limitata chiave, ci si può chiedere se il nuovo sistema istituzionale italiano possa attivare una concorrenza tra sistemi regionali e locali nella configurazione di regimi amministrativi più favorevoli per l'impresa: ove siano ridotti i vincoli regolativi e siano semplificati gli adempimenti burocratici, diretti al conseguimento di atti di consenso o invece di contributi e incentivi. Liberalizzazione e semplificazione del regime amministrativo dell'impresa, d'altra parte, sono obiettivi condivisi nelle politiche pubbliche dell'ultimo decennio. Si può, quindi, compiere in termini più strettamente scientifici una prima verifica sull'idoneità o meno del nuovo sistema istituzionale italiano a favorire i processi di deregolazione e di semplificazione del regime amministrativo dell'impresa. Questa verifica può svolgersi utilmente analizzando separatamente le due politiche: in particolare, le loro origini e i più recenti sviluppi a seguito del riconoscimento costituzionale di nuove competenze regionali e locali. Si potrà così cominciare a valutare se gli elementi di federalismo competitivo siano posti in condizione di funzionare e se i meccanismi di garanzia unitaria siano adeguati.

L'indagine, naturalmente, è viziata dai gravi ritardi nell'attuazione del sistema istituzionale congegnato nel 2001 e dai contraddittori disegni di revisione fin qui avanzati³⁰. Ciò, tuttavia, consentirà di evidenziare come molti problemi derivino proprio dall'incertezza della fase di transizione; e che la loro soluzione, probabilmente, richiede un più adeguato equilibrio tra forme di concorrenza interordinamentale e misure di promozione e di garanzia a livello centrale.

²⁷ Così prevede l'art. 116, co. 3, cost.

²⁸ Si vedano, rispettivamente, l'art. 118, co. 4, e l'art. 120, co. 1, cost.

²⁹ Per una prima lettura in questa prospettiva della riforma costituzionale del 2001, M. Abrescia, *Governare la differenziazione: L'analisi economica del diritto pubblico e il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 9 ss., e, secondo chiavi di lettura più tradizionali, E. Carloni, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 191 ss.

³⁰ Come emerge chiaramente anche dal (secondo) *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo*, a cura dell'Istituto di studi e analisi economica - Isae, Roma, 2004 e dal 50° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 16-18 settembre 2004, su *L'attuazione del titolo V della Costituzione*.

3. Liberalizzazioni e federalismo corporativo

All'inizio degli anni Novanta si avvia in Italia un'importante stagione di liberalizzazione e di deregolazione delle attività economiche.

Fondamentale, a tal fine, è il vincolo proveniente da direttive e regolamenti comunitari che impongono l'abrogazione o la riduzione di diritti speciali ed esclusivi, di barriere amministrative all'entrata, di forme di regolamentazione dell'attività: si pensi a quanto avviene nei servizi pubblici e nei mercati finanziari³¹.

Non mancano, tuttavia, riforme nazionali, anche a seguito delle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tra le misure più significative vanno menzionate quelle relative al commercio, alla distribuzione di carburanti, alla vendita dei quotidiani. Talora, poi, il legislatore italiano supera la soglia minima di apertura del mercato imposta dalla normativa comunitaria³².

In diversi casi, tuttavia, la mancanza di uno specifico vincolo europeo non consente il buon esito dei progetti di riforma di importanti settori dell'economia. A volte, è decisiva la resistenza opposta direttamente dagli operatori, che trovano nello 'spessore' del regime amministrativo la migliore salvaguardia di una concorrenza ordinata e 'contingentata'. Altre volte, gli interessi economici costituiti si celano dietro le istituzioni regionali e locali. La stessa liberalizzazione del commercio prevista dalla normativa statale è in larga parte elusa dalla legislazione regionale, chiamata, già nel precedente assetto costituzionale, ad esercitare una competenza concorrente³³.

Il precedente dovrebbe indurre a qualche legittimo dubbio circa le possibilità di effettivo sviluppo delle politiche di liberalizzazione e di deregolazione in un assetto istituzionale diretto a conferire maggiori poteri a regioni ed enti locali³⁴. Un ordinamento costituzionale di tipo federale, però, potrebbe, all'opposto, stimolare una competizione tra sistemi regionali e

³¹ Per un quadro, S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, III ed., Roma -Bari, Laterza, 2004, p. 83 ss.

³² Su queste vicende, M. D'Alberti, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesauro e M. D'Alberti, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 171 ss.; in precedenza, G. Corso, *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 629 ss.

³³ In proposito, L. Pellegrini, *Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione commerciale*, in *Regolazione e concorrenza*, cit., p. 89 ss., e B. Argiolas, *L'attuazione della riforma del commercio al dettaglio tra liberalizzazione e decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 907 ss. Con particolare riguardo all'autorizzazione commerciale per la vendita di giornali e riviste (prevista dall'art. 2, decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170) si veda il tentativo di ridurre il potere di interdizione di regioni ed enti locali operato da Cons. St., sez. V, 29 aprile 2003, n. 2189.

³⁴ Per una denuncia dei rischi connessi alla "regolazione economica decentrata", M. D'Alberti, *"Federalismo" e concorrenza*, intervento al seminario su *Regolazione, concorrenza e federalismo*, Roma, 19 novembre 2002, ora in *L'impatto delle riforme amministrative*, Roma, Consorzio per l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni, 2004, p. 154 ss.

locali nella creazione di ambienti favorevoli all'impresa. In difetto di ciò, lo Stato sarebbe comunque legittimato a intervenire a tutela della concorrenza: proprio la menzione di tale valore nel nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione rappresenta anzi una delle innovazioni più positive della riforma³⁵.

In questi primi anni di attuazione del federalismo, tuttavia, le politiche di liberalizzazione e deregolazione non registrano sostanziali progressi. Sul lato dell'offerta, l'attuazione imperfetta e incompleta soprattutto del federalismo fiscale riduce gli incentivi ad attrarre le imprese sul proprio territorio. Sul lato della domanda, le dimensioni delle imprese italiane, nella maggior parte dei casi, mal si attagliano alle scale della concorrenza regionale e locale. Le grandi imprese possono facilmente ricorrere a un *law shopping* su scala internazionale, portando all'estero sedi e impianti produttivi; quelle più piccole, invece, rimangono legate al territorio e non sono particolarmente disposte a sradicarsi da esso.

L'avvicinamento del livello decisionale a quello degli interessi, allora, sembra soprattutto facilitare il prodursi di un federalismo corporativo. Le imprese finiscono con lo scambiare la rinuncia a mettere in competizione i pubblici poteri con la richiesta alle rispettive amministrazioni di proteggerle dalla concorrenza di nuove imprese. Né si contesta il ruolo delle imprese pubbliche regionali e locali, le quali mantengono sostanzialmente inalterato il loro spazio, continuando altresì ad operare come strumento di consenso a disposizione delle autorità politiche³⁶.

Anche il potere di intervento dello Stato, a dispetto della competenza esclusiva in materia di concorrenza, si rivela inefficace. Questa potestà orizzontale, infatti, va raccordata con le competenze verticali riconosciute in modo sempre più ampio alle regioni. In molti settori, così, queste ultime aumentano il potere di (inter)dizione normativa: da un lato, lo Stato deve preventivamente negoziare la propria disciplina; dall'altro, lascia una serie di campi alla potestà legislativa regionale, o addirittura li crea appositamente. Il fenomeno, in virtù di alcune infelici scelte del riformatore costituzionale, investe anche settori economici, come quelli delle comunicazioni e dell'energia, fondati su sistemi a rete, che richiedono dunque una disciplina omogenea a livello nazionale, e già oggetto di interventi comunitari di

³⁵ Come evidenzia G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 981 ss.; si vedano anche L. Ammannati, *Tutela della concorrenza e regolazione proconcorrenziale (tra stato e regioni)*, in *La potestà legislativa tra Stato e regioni*, a cura di L. Ammannati e T. Groppi, Milano, Giuffrè, 2003, p. 141 ss., e G. Vesperini, *Le funzioni di regolazione e di tutela della concorrenza dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, intervento al seminario su *Regolazione, concorrenza e federalismo*, Roma, 19 novembre 2002, ora in *L'impatto delle riforme amministrative*, cit., p. 149 ss.

³⁶ Sulle difficoltà del processo di privatizzazione a livello regionale, si vedano i contributi raccolti in *Privatizzazioni e regioni*, a cura di V. Buonocore e G. Racugno, Milano, Giuffrè, 2003.

liberalizzazione³⁷. Si introducono, così, nuove forme di regolamentazione per trovare sufficienti spazi alle competenze legislative e amministrative delle regioni e degli enti locali. Di qui la moltiplicazione di criteri e requisiti cui l'impresa deve conformarsi e dei luoghi e dei momenti di verifica sull'osservanza degli stessi.

Contemporaneamente, gli interventi legislativi statali intesi a tutelare la concorrenza non hanno quell'intensità immaginata nel disegnare l'impianto del nuovo ordinamento costituzionale. In positivo, va segnalata la capacità di recepire tempestivamente e in modo complessivamente corretto le direttive comunitarie di liberalizzazione, come, ad esempio, nel settore delle comunicazioni elettroniche³⁸. Ulteriori impulsi, poi, possono derivare dalla previsione di misure di riassetto normativo dirette a ridurre l'intervento pubblico e a incentivare la concorrenza e lo sviluppo di forme di autoregolamentazione³⁹.

Allo stesso tempo, però, è evidente la minore convinzione che l'esecutivo e la maggioranza parlamentare chiamati a gestire l'attuazione del federalismo hanno nei confronti delle politiche di liberalizzazione e di deregolazione. Emblematico, in proposito, il destino della riforma dei servizi pubblici locali, conclusasi con la sostanziale salvaguardia degli assetti esistenti⁴⁰; e il reiterato rinvio di qualsiasi intervento sulla materia concorrente dell'ordinamento delle professioni⁴¹.

A questi sviluppi contribuisce anche la riduzione del valore ordinante della formula costituzionale della tutela della concorrenza: ciò, probabilmente, a causa dell'estensione della nozione operata dal legislatore statale e avallata dalla giurisprudenza costituzionale⁴². Una volta ricondotta alla tutela della concorrenza, come titolo di legittimazione dell'intervento

³⁷ In termini critici, soprattutto perché non sembrerebbero residuare campi di intervento delle autonomie regionali in un sistema privatizzato, R. Zaccaria e altri, *L'«ordinamento della comunicazione» fra Stato e Regioni*, in ASTRID, *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 267 ss., ed E. Carloni, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 1001 ss., in part. p. 1032 ss.; con riguardo all'energia, S. Cassese, *L'energia elettrica nella legge cost. n. 3/2001*, in *Rass. giur. en. el.*, 2002, p. 497 ss., e, soprattutto, R. Galbiati, G. Vaciago e L.R. Perfetti, *Il governo dell'energia dal decentramento alla riforma costituzionale*, e C. Scarpa, *Titolo V e politica energetica: per favore, riformiamo la riforma*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, p. 359 ss.

³⁸ In cui, con il d.lg. 1° agosto 2003, n. 259, è stato emanato un apposito Codice.

³⁹ Si veda l'art. 20. co. 3, l. n. 59/1997, così come modificata dalla l. n. 229/2003.

⁴⁰ Per effetto del combinato disposto dell'art. 35, della legge finanziaria per il 2002 dell'art. 14 del decreto legge n. 269 del 2003; per un giudizio critico, F. Merusi, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 37 ss., e già A. Vigneri, *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Reg.*, 2002, p. 1091 ss.

⁴¹ Si rinvia, in proposito, a G. della Cananea, *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 92 ss., e A. Giannotti, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2004, p. 123 ss., in part. p. 134 ss.

⁴² Per una lettura estensiva della nozione di tutela della concorrenza, C. cost., 13 gennaio 2004, n. 14, da leggere con la domanda retorica di A. Pace, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 259 ss.; in seguito, si veda anche C. cost., 27 luglio 2004, n. 272.

dello Stato, qualsiasi misura diretta a promuovere e a regolamentare la concorrenza, nonché a stabilizzare il mercato, anche tramite la concessione di sovvenzioni, si smarrisce qualsiasi direttiva costituzionale in grado di orientare in modo effettivamente pregnante tale potere⁴³.

4. Semplificazioni e federalismo burocratico

L'evoluzione della politica di semplificazione è, per molti versi, simile. Avviata anch'essa all'inizio degli anni Novanta, non concerne soltanto il regime amministrativo dell'impresa, ma è proprio con riguardo a questo che raggiunge i risultati forse più significativi⁴⁴. A differenza della politica di liberalizzazione, quella di semplificazione trae origine soprattutto da impulsi interni, anche se non mancano casi, più frequenti negli ultimi anni, in cui è la disciplina comunitaria a chiedere un regime amministrativo semplificato come condizione per un maggiore sviluppo della concorrenza e della libera circolazione. Il legislatore, poi, introduce nell'ordinamento lo strumento della legge annuale di semplificazione, per intervenire in modo continuo e regolare sull'ordinamento vigente⁴⁵.

La semplificazione incontra maggiori resistenze quando si imbatte nei poteri amministrativi regionali e locali⁴⁶. Ritardi e limiti della legislazione regionale sul procedimento amministrativo, chiamata ad attuare i primi istituti di semplificazione contenuti nella legge n. 241 del 1990, rappresentano un primo avvertimento delle difficoltà che il processo riformatore può incontrare in periferia⁴⁷. Le difficoltà, poi, si moltiplicano quando le decisioni amministrative coinvolgono una pluralità di livelli di governo. I ripetuti interventi correttivi e integrativi in materia di conferenza di servizi dimostrano quanto il problema sia radicato.

⁴³ Come invece immaginato da G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, cit., p. 981 ss.

⁴⁴ Sugli strumenti e sulle tecniche di semplificazione si veda ora A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002; in precedenza, tra gli altri, L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 385 ss.; gli interventi pubblicati in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1998, e quelli raccolti in *La Semplificazione Amministrativa*, a cura di L. Vandelli e G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999; nonché V. Cerulli Irelli e F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 617 ss.

⁴⁵ In argomento, M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385 ss.

⁴⁶ In proposito, si veda già C. Barbati, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Reg.*, 1997, p. 1081 ss.

⁴⁷ In termini critici, per tutti, G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 671.

Una vicenda emblematica, che riguarda direttamente il regime amministrativo dell'impresa, è quella dello sportello unico per le attività produttive⁴⁸. L'istituto, disegnato dal legislatore statale e imposto a quello regionale, privilegia come livello di amministrazione quello comunale. Proprio nel trapasso dal vecchio al nuovo assetto istituzionale, la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disciplina statale. Questa è riconosciuta, ma la salvezza della norma statale avviene a prezzo di un sostanziale svuotamento dell'istituto. Infatti, il procedimento unificato affidato alle cure delle amministrazioni comunali si configura semplicemente come «procedimento dei procedimenti». Rispetto ad esso, il comune assume un ruolo di mero coordinamento: pertanto, rimangono immutate «le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti»⁴⁹.

È in questo quadro che viene a collocarsi la riforma costituzionale del 2001. Anche nel caso della politica di semplificazione le speranze si appuntano sul funzionamento dei meccanismi virtuosi del federalismo. Innanzi tutto, il modello istituzionale disegnato con la legge costituzionale n. 3/2001 reca con sé l'opportunità di un'ampia razionalizzazione normativa. L'attribuzione dei principali settori economici (agricoltura, industria, commercio) alla potestà legislativa esclusiva delle regioni dovrebbe eliminare sovrapposizioni e conflitti⁵⁰. Con l'avvicinamento del livello decisionale agli interessi, inoltre, si dovrebbero moltiplicare gli incentivi a semplificare le procedure amministrative⁵¹. La fiducia nella spontanea attivazione di questi meccanismi virtuosi è tale da privare il centro di espliciti poteri di intervento legislativo. Nessuna competenza legislativa esclusiva o concorrente è riconosciuta allo Stato in materia di procedimenti amministrativi. Quanto alla disciplina

⁴⁸ Su cui L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 109 ss.; *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di G. Gardini e G. Piperata, Torino, Giappichelli, 2002; nonché M. Sgroi, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 185 ss. Sull'attuazione a livello regionale, L. Cici, *La legislazione regionale in materia di sportello unico e distretti industriali*, in *Regioni e attività produttive*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 69 ss.

⁴⁹ Così C. cost. n. 376/2002, da leggere con il commento di G. Piperata, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.*, in *Reg.*, 2003, p. 275 ss.

⁵⁰ In proposito, P. Zuddas, *Il riparto di competenze fra regioni ed enti locali in materia di attività produttive*, in *Regioni e attività produttive*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 25 ss.; si veda anche A. Irace, *Agricoltura e artigianato nella riforma del titolo V*, in *La potestà legislativa tra Stato e regioni*, a cura di L. Ammannati e T. Groppi, Milano, Giuffrè, 2003, p. 141 ss.

⁵¹ Su queste prospettive, ad esempio, F. Cocozza, *Economia produttiva, servizi e territorio: la dimensione locale dell'economia produttiva come spazio del futuro?*, in *Id.*, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 85 ss.

dell'organizzazione, questa è riservata allo Stato soltanto per quel che concerne l'amministrazione alle sue dipendenze⁵².

Anche con riguardo alla semplificazione, tuttavia, i risultati dei primi anni di attuazione del nuovo modello istituzionale non sono confortanti. L'aspirazione alla razionalizzazione normativa è rapidamente frustrata. In via generale, l'ambito di operatività delle misure di delegificazione è circoscritto alle sole fonti statali. Nei settori economici riservati alla competenza legislativa delle regioni, poi, vi sono frequenti interventi dello Stato, sovente impugnati innanzi al giudice costituzionale. Anche per porre rimedio al contenzioso, la legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede diverse forme di cooperazione e di partecipazione dirette alla ricognizione dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente e all'individuazione delle funzioni fondamentali delle autonomie locali⁵³. L'affermazione, poi, da parte della Corte costituzionale, di una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà, determina un'ulteriore crescita dei costi transattivi e, inevitabilmente, l'ulteriore rallentamento delle decisioni pubbliche⁵⁴.

Sul piano amministrativo, l'applicazione del criterio di sussidiarietà non conduce all'attribuzione delle competenze all'uno o all'altro livello di governo, ma alla distribuzione delle stesse, *pro quota*, tra i diversi poteri operanti al centro e sul territorio. Di qui, un'inevitabile tendenza alla complicazione dei procedimenti amministrativi, derivante da una predeterminazione di criteri e parametri articolata su più livelli, da una moltiplicazione di intese e concerti, da una crescita dei procedimenti composti⁵⁵.

⁵² Sul problema della disciplina dell'amministrazione nel nuovo assetto istituzionale D. Sorace, *La riforma del diritto costituzionale delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 775 ss., e V. Cerulli Irelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in *ASTRID, Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 11 ss.

⁵³ Per un primo commento, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 11 ss.; nonché G. Vesperini, *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1113 ss.; sull'esigenza di una collaborazione paritaria, già L. Torchia, «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Reg.*, 2002, p. 647 ss.; Ead., *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V*, in *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, cit., p. 333 ss.

⁵⁴ Si veda C. cost., 1° ottobre 2003, n. 303, da leggere con i commenti di A. D'Atena, A. Anzon, A. Moscarini e A. Gentilini, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss., e di L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astrid-online.it; su questa evoluzione, A. Pajno, *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit.

⁵⁵ Sulle difficili modalità di ricomposizione della funzione amministrativa nel nuovo assetto costituzionale, si confrontino, tra gli altri, R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2002, p. 365 ss.; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, ivi, p. 383 ss.; E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2003, p. 439 ss.; V. Cerulli Irelli, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit.

Né migliori risultati assicura l'autonomia regionale, nella disciplina dei propri procedimenti, come indica chiaramente una recente indagine⁵⁶. Le regioni, già al momento del passaggio al nuovo assetto istituzionale, avviano una più decisa azione di semplificazione, ma basandosi esclusivamente sui modelli e sulle soluzioni offerte dalla legislazione statale. Con il ridursi dell'influenza di questa, vi è dunque il rischio di un rallentamento del processo di semplificazione. Anche sul piano dell'attuazione, i progetti a sostegno della semplificazione a livello regionale e locale rimangono quelli promossi dal centro.

Manca, quindi, ancora un vero e proprio sistema di semplificazione amministrativa a livello regionale: a tal fine, sarebbero necessari un maggiore coordinamento tra i vari uffici amministrativi e i diversi livelli di governo e un più diretto coinvolgimento della società civile nella definizione degli interventi. Ad una forte domanda di semplificazione espressa dai cittadini e dalle imprese corrisponde un'offerta nel complesso inadeguata; mentre gli strumenti e le modalità di valutazione della semplificazione non sono tali da stimolare forme di competitività o di "emulazione"⁵⁷. Fino a quando ciò non avvenga, sui possibili benefici del federalismo competitivo sono destinati a prevalere i costi, moltiplicati, del federalismo burocratico.

In questo quadro, appaiono ridotti anche gli strumenti a disposizione della legislazione statale, almeno in mancanza di un'adeguata reinterpretazione delle sue funzioni e di un loro conseguente esercizio⁵⁸.

Da un lato, si cerca di estendere, nei singoli settori, la competenza legislativa e amministrativa dello Stato, legando la semplificazione procedimentale direttamente alle esigenze di funzionamento del mercato e di tutela della concorrenza. Si accentra così la disciplina, e in parte la gestione, dei procedimenti relativi al rilascio di concessioni di suolo pubblico strumentali all'impianto di infrastrutture di telecomunicazione e di centrali elettriche: secondo la giurisprudenza costituzionale, l'intervento dell'amministrazione statale è conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, quando si tratta di assicurare la fornitura di determinati servizi sull'intero territorio nazionale⁵⁹.

⁵⁶ Ci si riferisce alla ricerca del Formez su *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, a cura di G. Vesperini, Quaderni di ricerca n. 23, Roma, 2004.

⁵⁷ Per queste conclusioni, *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, cit., p. 79 ss. Con specifico riguardo al grado di soddisfazione delle imprese, Formez, *La pubblica amministrazione e il sistema delle imprese*, Quaderni di ricerca n. 21, Roma, 2003.

⁵⁸ Per un quadro generale, L. Zanetti, *La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la legge costituzionale 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 27 ss.

⁵⁹ In tal senso, con riguardo al regime dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica, previsto dal d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, conv. in l. 9 aprile 2002, n. 55, C. cost.,

Dall'altro, si tenta di riaffermare la competenza dello Stato a disciplinare, orizzontalmente, i procedimenti amministrativi e i relativi istituti di semplificazione. Si mira, allora, a mantenere il valore ordinante delle leggi sul procedimento amministrativo e di quelle annuali sulla semplificazione, nel presupposto che lo Stato possa almeno dettare norme di principio⁶⁰. Tuttavia, il disegno di riforma della prima, dopo diversi anni di discussione, non ha esito; le seconde sembrano smarrire la periodicità ordinaria: nell'ultimo triennio ne è approvata soltanto una⁶¹. Questa, oltre a prendere atto del diverso sistema delle fonti imposto dal nuovo ordinamento costituzionale, compie qualche piccolo passo avanti. Si introduce, infatti, un Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese, articolato su base regionale. Il Registro contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni (e dai concessionari e gestori di lavori e servizi pubblici) per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa. Il Registro, ove possibile, è chiamato a fornire il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica. È ancora troppo presto, tuttavia, per valutare l'effettivo impatto di questo strumento.

5. L'attuazione del federalismo e la funzione di promozione e di garanzia del centro.

L'evoluzione delle politiche di liberalizzazione e di semplificazione, in conclusione, indica chiaramente i limiti derivanti da un'imperfetta e incompiuta trasformazione in senso federale dell'ordinamento: di qui il rischio di un'ulteriore perdita di competitività dell'impresa italiana. Per uscire dall'*impasse*, soluzioni unilaterali, dirette a riaccentrare o invece a devolvere integralmente funzioni e compiti pubblici, appaiono irrealistiche e, probabilmente, inefficaci. Si tratta, invece, di trovare un nuovo equilibrio tra l'attuazione e il rilancio del federalismo (con i suoi elementi di competitività) e la funzione promozionale e garantista del centro.

Il primo passaggio fondamentale appare quello, sistemico, di un'organica attuazione del disegno federalista (da parte dello Stato, ma anche delle regioni), piuttosto che di una sua

13 gennaio 2004, n. 6, con commento di F. De Leonardis, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 145 ss.

⁶⁰ In proposito, da ultimo, si vedano i contributi su *La semplificazione ed il nuovo assetto costituzionale* raccolti in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2003, p. 7 ss., nonché V. Casamassima, *Le leggi annuali di semplificazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2003, p. 269 ss.

⁶¹ Si tratta della legge n. 229/2003, da leggere con il commento di A. Natalini, *La terza semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1003 ss.

integrale riscrittura⁶². Ciò richiede l'effettivo trasferimento di funzioni a regioni ed enti locali, con le relative risorse strumentali: personali, finanziarie e fiscali⁶³. Soltanto in questo modo regioni ed enti locali possono ricevere gli incentivi adeguati a una gestione efficiente e 'concorrenziale', in grado anche di offrire all'impresa un regime amministrativo più leggero e snello.

Il funzionamento di alcuni meccanismi propri del federalismo competitivo richiede poi l'assunzione, da parte del centro, di una funzione ordinante di 'promozione della concorrenza'. Come prima evidenziato, naturalmente, è illusorio, ancor più nella realtà italiana, pensare ad una completa mobilità dell'impresa e quindi ad un funzionamento perfetto dei meccanismi competitivi fondati su di essa. La libertà di movimento dell'operatore economico, però, potrebbe essere favorita dall'introduzione con legge statale di un meccanismo di mutuo riconoscimento regionale e locale dei controlli all'entrata e sull'attività dell'impresa, fatti salvi i vincoli a carattere esclusivamente territoriale (un esempio riguarda il regime di vigilanza amministrativa sulle persone giuridiche del libro primo che possono svolgere anche attività economiche). Dove, poi, la mobilità non funzioni, la divulgazione di dati e di informazioni che consentano di comparare il grado di liberalizzazione e semplificazione assicurato dai diversi sistemi regionali e locali sarebbe comunque fondamentale per incentivare l'imitazione dei casi di 'best practice'.

Andrebbe, poi, attentamente valutata l'introduzione di un articolato sistema di incentivi e di premi. In generale, si potrebbe immaginare un sistema di trasferimento delle risorse a regioni ed enti locali quantificato in funzione delle risorse assorbite dal settore pubblico a disposizione di ciascuno di essi. Se, infatti, questo costituisce una voce attiva del bilancio regionale e locale, il trasferimento statale dovrebbe essere di ammontare inversamente proporzionale: ciò, oltre a rispondere a ragioni equitative, potrebbe costituire un valido incentivo a privatizzazioni e liberalizzazioni. Ancora più facile potrebbe essere una

⁶² Su tale prospettive, si vedano gli interventi alla tavola rotonda 'virtuale' su *Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.3-4/2003, p. 395 ss. e, in particolare, M. Cammelli, *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, ivi, p. 429 ss., e A. Ruggieri, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, ivi, p. 461 ss.; nonché G. Falcon, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Reg.*, 2003, p. 3 ss.; in termini critici anche rispetto all'operato delle Regioni, ora F. Pizzetti, *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Reg.*, 2004, p. 3 ss.

⁶³ In argomento, per tutti, P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un'economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 1425 ss.; sul 'che fare' ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 19 ss. (ma si veda anche F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, ivi, p. 155 ss.).

distribuzione selettiva dei fondi perequativi per il sostegno alle imprese, che privilegi le regioni e gli enti locali in grado di assicurare un *iter* procedurale più snello⁶⁴.

Infine, va rafforzata la funzione di garanzia del centro.

Innanzitutto, bisogna consentire allo Stato di esercitare in modo più conseguente ed efficace la funzione di tutela della concorrenza. Ciò richiede di ridurre il potere di interdizione delle regioni in materia come quelle dei servizi a rete che richiedono una disciplina unitaria diretta a facilitare l'apertura dei mercati⁶⁵. Ne trarrebbero vantaggio anche le misure di razionalizzazione normativa e di semplificazione amministrativa. Laddove, invece, permanga la competenza legislativa e regolamentare delle regioni, va affermata la diretta applicabilità del principio della tutela della concorrenza, anche ai fini della valutazione della legittimità costituzionalità della normazione regionale⁶⁶. Ne risulterebbe così salvaguardato un nucleo minimo di standard 'pro-concorrenziali': subordinazione dell'accesso al mercato al mero controllo di requisiti oggettivi; separazione strutturale tra rete e servizi; meccanismi concorsuali di assegnazione di risorse scarse⁶⁷.

Per evitare regolazioni eccessive e distorsive da parte di regioni ed enti locali, sarebbe altresì molto utile il rafforzamento del potere di segnalazione nei confronti della normazione regionale e locale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, più in generale, delle autorità e delle agenzie⁶⁸. Queste, infatti, per posizione istituzionale, competenza specifica e trasparenza procedurale appaiono le più indicate a interloquire con il sistema delle autonomie: naturalmente, a condizione che indipendenza di giudizio ed efficacia di azione

⁶⁴ Sulle tecniche di finanziamento alle imprese in un sistema federale, D. Netzer, *Una valutazione della concorrenza intergiurisdizionale attraverso gli incentivi allo sviluppo economico*, in *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, a cura di G. Brosio, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 281 ss., in part. p. 314 ss.; sul riparto delle competenze nell'ordinamento italiano, G.P. Manzella, *Gli ausili finanziari tra Stato e regioni: questioni aperte e prospettive di sviluppo*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2003, p. 11 ss., e A. Tonetti, *Il finanziamento pubblico alle imprese: aspetti problematici conseguenti al nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, p. 597 ss., in part. p. 626 ss. per una proposta simile a quella avanzata nel testo.

⁶⁵ Una parziale risposta a questa esigenza può trovarsi nel nuovo art. 117 cost. previsto dal disegno di legge costituzionale n. 2544-B approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004: ordinamento della comunicazione, produzione strategica e grandi reti di trasporto e distribuzione dell'energia dovrebbero essere attribuite alla competenza esclusiva dello Stato; analoga soluzione riguarda l'ordinamento delle professioni e la sicurezza sul lavoro.

⁶⁶ In tal senso, G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, cit., pp. 983-985, il quale, da un lato, invoca l'applicazione diretta e immediata della normativa statale; dall'altro, postula l'inefficacia di misure che pur non contrastando con norme di leggi statali, diano luogo alla violazione della concorrenza. Per una conferma delle capacità del diritto della concorrenza di conformare gli istituti del diritto amministrativo, si veda ora M. D'Alberty, *Libera concorrenza e diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 347 ss.

⁶⁷ In tale prospettiva, M. D'Alberty, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit.

⁶⁸ In questa prospettiva, nel dibattito statunitense, già R.J. Pierce Jr., *Regulation, Deregulation, Federalism, and Administrative Law: Agency Power to Preempt State Regulation*, in *University of Pittsburgh Law Review*, 46 (1985), p. 607 ss.

non siano minate dallo stesso legislatore nazionale. Si potrebbe addirittura immaginare che il potere di segnalazione sia attivabile non più soltanto d'ufficio o su iniziativa pubblica, ma anche a seguito di denuncia da parte delle organizzazioni rappresentative delle imprese e dei consumatori.

Sul piano amministrativo, andrebbe estesa la soluzione della concentrazione dei livelli di decisione amministrativa: verso l'alto, ma anche verso il basso (come, a ben vedere, nel disegno originario dello sportello unico). Un'alternativa potrebbe essere costituita dal più ampio ricorso a modelli organizzativi (amministrazioni nazionali) o procedurali (la conferenza di servizi) che realizzano al loro interno, eventualmente anche con decisioni a maggioranza, una sintesi degli interessi relativi ai diversi livelli di governo. Né si può escludere una concorrenza tra amministrazioni: la scelta del responsabile del procedimento spetterebbe al privato in ragione del grado di efficienza assicurato da ciascuna; in cambio, l'amministrazione prescelta diventerebbe l'interlocutore elettivo dell'impresa e riceverebbe l'intero corrispettivo della 'pratica'. Allo Stato spetterebbe comunque fissare i 'livelli minimi di semplificazione': almeno in questo campo, l'intervento troverebbe giustificazione nell'esigenza di tutelare la concorrenza⁶⁹.

Infine, si tratta di ristabilire i legami tra liberalizzazione e semplificazione. Un maggiore ricorso agli interventi di liberalizzazione, infatti, consentirebbe di risolvere a monte i problemi di semplificazione amministrativa⁷⁰. In questa prospettiva un recente progetto mira a introdurre un regime amministrativo semplificato e accelerato per le iniziative economiche di particolare rilevanza. Di qui l'idea di un 'decalogo della semplificazione', fondato sui principi dell'autocertificazione dell'attività d'impresa e dell'abbattimento degli oneri regolatori e burocratici⁷¹. Come dimostra, però, la vicenda della denuncia di inizio attività, questo sistema può funzionare se non aumenta il rischio d'impresa: altrimenti, ciascuna preferirà aspettare l'esplicito assenso dell'amministrazione.

⁶⁹ In tal senso, M. D'Alberti, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, cit. Si vedano anche Confindustria, *Quattro proposte per l'attuazione del "Decalogo" nel d.d.l. annuale di semplificazione*, Roma, 16 giugno 2004, e Confindustria Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, *"Guidelines" per la qualità della regolamentazione*, luglio 2004, in www.semplificazione.it.

⁷⁰ Se, infatti, il luogo della differenziazione è il pubblico piuttosto che il privato, essa dovrebbe porsi in modo inversamente proporzionale al grado di liberalizzazione di un settore economico (in tal senso, G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 247 ss.).

⁷¹ Si veda, in proposito, il documento della Confindustria, *Quattro proposte per l'attuazione del "Decalogo" nel d.d.l. annuale di semplificazione*, cit., i cui contenuti sono in parte ripresi nell'art. 4 del disegno di legge di iniziativa governativa, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" (A.S. n. 3186, comunicato alla Presidenza il 29 ottobre 2004). L'intervento legislativo, peraltro, prevede tempi lunghi: le misure di liberalizzazione di semplificazione sono rinviate all'adozione di appositi decreti legislativi e subordinati all'acquisizione delle necessarie intese con le regioni.

Anche con riguardo al regime amministrativo dell'impresa, in conclusione, l'attuazione del federalismo richiede un complesso *mix* di misure diverse, se si vuole evitare che il passaggio al nuovo assetto istituzionale determini soltanto costi aggiuntivi: sia per la finanza pubblica, sia per il sistema economico⁷².

⁷² Su questo tema, ora al centro anche del dibattito politico-istituzionale, M. Bordignon e F. Cerniglia, *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed Autonomie Locali alla luce della Riforma del Titolo V della Costituzione*, Luglio 2004, *paper*.