

Semplificazione amministrativa e Competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del titolo V Cost.

di Giuseppe Piperata

(di prossima pubblicazione in “Le Regioni”)

1. La sentenza della Corte costituzionale che si annota presenta tre profili di particolare interesse: due riguardano i contenuti del *thema decidendum*; il terzo, invece, un aspetto di metodo.

Nello specifico, il primo dei profili che la pronuncia evidenzia attiene al più volte dibattuto problema dell'ammissibilità di regolamenti governativi di delegificazione con effetti di semplificazione rispetto a procedimenti amministrativi riconducibili a materie costituzionalmente riservate in tutto o in parte alla competenza legislativa delle regioni. Facendo seguito ad altre sentenze pronunciate sul medesimo argomento, la Corte suggerisce un ulteriore criterio interpretativo sulla legittimità dell'intervento normativo del governo, il cui ambito di applicazione, come vedremo, risulta particolarmente limitato.

La seconda questione affrontata nel merito dalla sentenza in oggetto riguarda, invece, le ricadute sul sistema delle competenze tra differenti livelli di governo dell'attuazione da parte dei comuni dello sportello unico per le attività produttive e del relativo modello di unificazione procedimentale.

Connessa, infine, ad entrambi gli aspetti sommariamente richiamati è la scelta di metodo, operata dalla Corte costituzionale, di decidere le questioni di costituzionalità ad essa sottoposte utilizzando come parametro di riferimento esclusivamente le disposizioni costituzionali nel testo anteriore alla riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, evitando quindi di dare rilevanza allo *jus superveniens*. Tale scelta, infatti, rischia di rendere inutile lo sforzo ricostruttivo operato dal Giudice delle leggi con riferimento alle due questioni accennate e impone di verificare la portata temporale di tale pronuncia.

Tuttavia, prima di procedere all'analisi delle due questioni decise dalla Corte, appare opportuno soffermarsi brevemente sulla vicenda processuale al fine di evidenziare alcuni aspetti che possono rilevarsi utili alla trattazione successiva.

2. Con due ricorsi presentati alla fine del 2000, le regioni Liguria ed Emilia Romagna hanno sollevato dinanzi alla Corte costituzionale alcune questioni di legittimità con riferimento all'art. 1, l. 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione per il 1999). In particolare, le due regioni hanno censurato la scelta del legislatore nazionale di novellare il comma 2 dell'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, introducendo la esplicita previsione in virtù della quale «nelle materie di cui all'articolo 117, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima». Secondo le ricorrenti, infatti, l'attuazione della disposizione censurata avrebbe realizzato una illegittima compressione della competenza legislativa regionale garantita dall'art. 117, Cost., considerato che, come affermato anche dalla Corte costituzionale, i regolamenti governativi tendenzialmente non sono ammessi nelle materie di competenza regionale e lo strumento della delegificazione non può operare rispetto alle fonti tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

Solo la regione Liguria, invece, ha censurato anche l'art. 6 della legge di semplificazione cit., il quale aggiunge l'art. 27-*bis* al d.lg 31 marzo 1998, n. 112, introducendo l'obbligo di adottare le «misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie, al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento» per tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento unificato disciplinato dalla normativa sullo sportello unico. Secondo la ricorrente, infatti, il vero scopo della norma introdotta sarebbe quello di concentrare in capo al comune tutte le funzioni autorizzative relative agli insediamenti produttivi, degradando ad attività istruttorie le competenze attribuite dalla legge agli altri soggetti pubblici coinvolti nel procedimento di cui al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447. In altri termini, ad avviso della ricorrente il nuovo articolo del d.lg. n. 112/1998 violerebbe – oltre che i principi di leale collaborazione, autonomia, e decentramento, certezza giuridica e buona andamento - numerose norme costituzionali, in particolare gli artt. 117, 118 e 119, Cost., nel momento in cui ammette, di fatto, la possibilità di sovvertire l'assetto delle competenze – alcune delle quali definite con legge regionale - con riferimento ai procedimenti amministrativi in materia di insediamenti produttivi.

Inoltre, appare utile segnalare che, intervenuta nelle more del giudizio la ricordata riforma del Titolo V, Cost., le ricorrenti hanno depositato memorie al fine di insistere nelle censure sollevate e di rappresentare come le norme denunciate risultassero a maggior ragione incompatibili con il nuovo assetto delineato dalla l.c. n. 3/2001.

Tuttavia, la Corte non solo non ha accolto l'invito avanzato dalle ricorrenti di utilizzare come parametro per il suo sindacato il nuovo assetto del Titolo V, Cost., ma ha ritenuto non fondate entrambe le questioni sollevate,

arrivando così a confermare la compatibilità costituzionale delle disposizioni legislative denunciate.

3. Come anticipato, la prima delle questioni prese in considerazione nella sentenza in commento riguarda la legittimità costituzionale di alcuni aspetti del progetto di semplificazione amministrativa ipotizzato nell'art. 20, l. n. 59/1997, considerato che è previsto per la sua realizzazione il ricorso a regolamenti di delegificazione ex art. 17, c.2, l. 23 agosto 1988, n. 400, anche in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente delle regioni.

Come noto, l'ammissibilità di regolamenti statali di delegificazione in materie di competenza regionale è uno di quei temi rispetto ai quali la difficoltà della Corte costituzionale di arrivare ad una soluzione univoca ha avuto delle conseguenze sul dibattito svoltosi in dottrina, il quale ha visto l'emergere di posizioni di volta in volta differenti. Così, accanto alle ricostruzioni interpretative che hanno escluso in termini assoluti l'ammissibilità di normative regolamentari invasive delle competenze legislative regionali a salvaguardia del quadro fondamentale delineato in Costituzione, sono state proposte anche letture legittimanti l'intervento normativo del governo di tipo regolamentare, questa volta al fine di garantire i principi di efficienza e di continuità dell'ordinamento ¹.

A conferma della mancanza di soluzioni univoche al problema indicato, appare utile ricordare che in recenti giudizi di legittimità la Corte costituzionale, prima, ha fatto valere il principio della separazione delle competenze come limite alle interferenze dell'attività normativa del governo nelle materie di competenza regionale ²; poi ha previsto una precisa deroga a tale principio, affermando che «l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali» ³; infine, ha rivisto il proprio orientamento con una sentenza che sembra, da un lato, riconoscere l'esistenza di una vera e propria riserva regionale con riferimento alla normativa di dettaglio non solo nelle materie di competenza

¹ Per una ricostruzione puntuale della giurisprudenza costituzionale e del dibattito della dottrina sul tema in questione con riferimento al precedente sistema costituzionale, si rinvia a E. Frontoni, *Delegificazione e competenze regionali: riflessioni sulla legge di semplificazione per il 1999*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 2001, 213 ss., e S. Mabellini, *Osservazioni in tema di regolamenti statali di delegificazione nelle materie regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, 529 ss. In termini più ampi, v. C. Barbati, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in questa *Rivista*, 1997, 1081 ss.

² Cfr. le sentenze 7 novembre 1995, n. 482, in questa *Rivista*, 1996, 394 ss., con nota di G. Morbidelli, *Esiste ancora una materia «lavori pubblici di interesse regionale»? Ovvero, dal regionalismo «cooperativo» al regionalismo «vigilato»*, 14 dicembre 1998, n. 408, in questa *Rivista*, 1999, 383 ss. e 30 marzo 2001, n. 84, in *Giur. cost.*, 2001, 559 ss.

³ Cfr. la sentenza 10 novembre 1999, n. 425, in *Giur. cost.*, 1999, 3726 ss., con nota di G. Guzzetta *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla "decostituzionalizzazione" alla "delegificazione" dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*.

propria delle regioni, ma anche in quelle (escluse dal 117, Cost. ma) oggetto di conferimento di funzioni amministrative, e, dall'altro, salvaguardare comunque allo Stato un potere regolamentare a carattere suppletivo nelle materie medesime⁴.

Ma la difficoltà di determinare l'esatto confine tra competenza normativa statale e regionale relativamente alla semplificazione dei procedimenti amministrativi non ha caratterizzato solo l'evoluzione del sindacato della Corte costituzionale, bensì anche l'intervento regolativo del legislatore, come dimostra ampiamente la vicenda del 2° comma dell'art. 20, l. n. 59/1997, modificato in breve tempo per ben tre volte. Infatti, nel momento in cui il legislatore ha deciso – come ricordato anche dalla Corte costituzionale – di perseguire l'obiettivo della semplificazione amministrativa privilegiando lo strumento della delegificazione, si è posto subito il problema di individuare un criterio che consentisse al governo di adottare i regolamenti di delegificazione senza sacrificare la competenza normativa delle regioni nelle materie ad essa attribuite dall'art. 117, Cost. Pertanto, originariamente tale criterio è stato determinato affidando in concreto alla legge annuale di semplificazione il compito di individuare «i principi che restano regolati con legge della Repubblica ai sensi degli articoli 117, primo e secondo comma, e 128 della Costituzione» e, contemporaneamente, quello di stabilire «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»; criterio, inoltre, rafforzato dalla previsione espressa della potestà normativa regionale per la disciplina dei procedimenti afferenti all'ambito delle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi di semplificazione fissati con l'apposita legge annuale. Successivamente, con la novella apportata al comma 2 cit. dalla l. 8 marzo 1999, n. 50, il compito di individuare i procedimenti da lasciare alla disciplina regionale è stato affidato al governo, con l'unico limite di procedere a tale individuazione tenendo conto anche delle «modalità di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Da ultimo, con la modifica apportata dalla disposizione oggetto della presente sentenza, il meccanismo della delegificazione previsto dall'art. 20, l. n. 59/1997 è stato riformulato in modo tale da riconoscere ai regolamenti statali efficacia temporanea e cedevole nei confronti dei procedimenti rientranti nelle materie oggetto di competenza regionale.

Come è possibile notare nella posizione espressa in materia dal legislatore, davanti alla difficoltà di garantire allo stesso tempo, da un lato, l'effettività del processo di semplificazione e, dall'altro, l'integrità delle competenze regionali, dopo alcuni tentativi fatti per giungere ad una soluzione

⁴ Cfr. la sentenza 26 giugno 2001, n. 206, in questa *Rivista*, 2002, 81 ss., con note di R. Bin, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del «nuovo» art. 117, 6° c., Cost.?*, e di M. Sgroi, *Sportello unico per le attività produttive, conferenza di servizi autonomia regionale: note a margine della sent. n. 206 del 2001 della Corte costituzionale*.

compromissoria, è via via prevalsa la prima esigenza, con la conseguenza di ammettere – sia pur in via temporanea e cedevole – l’emanazione di fonti statali secondarie anche per la semplificazione di procedimenti attinenti a materie proprie delle regioni ⁵. La dottrina giuspubblicistica in più occasioni ha avanzato numerosi dubbi ed altrettante critiche alla scelta compiuta dal legislatore di rafforzare il meccanismo della semplificazione amministrativa attraverso l’intervento regolamentare statale a discapito del ruolo regionale ⁶. Non solo: davanti al sacrificio imposto alle regioni attraverso l’intervento normativo del governo in nome dell’effettività del processo di semplificazione, ci si è chiesti se oggettivamente la delegificazione rappresentasse l’unico strumento mediante il quale ottenere la semplificazione dei procedimenti amministrativi ovvero non esistessero altri mezzi altrettanto efficaci ma più rispettosi del riparto di competenza normativa tra Stato e regioni ⁷.

Inoltre, alle critiche avanzate dalla dottrina con riferimento al sistema di semplificazione amministrativa previsto dall’art. 20, l. n. 59/1997, si sono aggiunte alcune iniziative rivolte a sollecitare il sindacato del Giudice costituzionale. Infatti, in primo luogo è stata denunciata l’originaria versione del comma 2 dell’art. 20, cit., in quanto idonea ad autorizzare regolamenti di delegificazione nelle materie costituzionalmente riservate alla competenza delle regioni e con effetti abrogativi sulle previgenti leggi regionali. Tuttavia, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione sollevata, escludendo l’attitudine della norma denunciata ad ammettere regolamenti statali in materie di stretta competenza regionale ⁸.

⁵ In particolare, a proposito della modifica apportata al comma 2, art. 20, l. n. 59/1997, dalla l. n. 50/1999, N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2000, 93, sottolinea che «pare difficile negare che si tratta di una scelta che risulta fors’anche peggiorativa per le autonomie territoriali rispetto alla disciplina previgente».

⁶ Cfr. in particolare C. Barbati, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, cit., 1081 ss.; S. Battini, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 452; G. Demuro, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, Osservatorio sulle fonti 1998, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 1999, 189 ss.; N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., 89 ss.; G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 671 s.

⁷ Si sono posti tale interrogativo, M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella «legge annuale di semplificazione»*, in *Dir. pubbl.*, spec. 400 ss.; G. Demuro, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in Osservatorio sulle fonti 1999, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 2000, 193 ss.; E. Frontoni, *Delegificazione e competenze regionali: riflessioni sulla legge di semplificazione per il 1999*, op. cit., 229 e ss. In particolare, G. Demuro, op. cit., 203, afferma che «non vi è chi non veda come sia giunto oramai il momento di pensare ad una valutazione costi – benefici della delegificazione in relazione a quello che viene posto come il suo obiettivo principale: la semplificazione». Valutazione, questa, che potrebbe portare a risultati non certo favorevoli alla delegificazione se si pensa che «a più di cinque anni dall’entrata in vigore della l. 15 marzo 1997, n. 59, la politica di semplificazione amministrativa procede con non poche difficoltà» e con risultati spesso modesti: in tal senso, M. Circi, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi (2001 – 2002)*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 837, e Id., *I regolamenti di semplificazione in attuazione delle leggi 59/1997 e 50/1999*, ibidem, 2000, 327 ss.

⁸ V. la sent. 14 dicembre 1998, n. 408, cit., al p. 29 delle considerazioni in diritto.

Successivamente, dinanzi alla Corte costituzionale è stata denunciata la versione del comma in questione così come modificato dalla l. n. 50/1999. In questa seconda ipotesi, la Corte si è vista costretta a rinviare gli atti al giudice *a quo*, considerato che nelle more del giudizio era intervenuta una ulteriore modifica della norma in questione ad opera dell'art. 1, l. n. 340/2000⁹.

Ed è proprio sulla nuova versione della disposizione più volte citata che interviene la sentenza in commento. Al riguardo, dalle argomentazioni svolte nella pronuncia della Corte costituzionale possono essere colti tre significativi aspetti: una conferma con riferimento al passato, una innovazione con riferimento al presente ed una pensante omissione per quanto riguarda il futuro.

a) L'articolato *iter* argomentativo seguito dalla Corte costituzionale per giungere alla conferma della disposizione legislativa impugnata parte proprio dalla ricognizione dei principi e dei criteri fissati in passato dalla medesima Corte con riferimento ai rapporti tra normativa statale e regionale. Si tratta, in particolare, di principi noti e da tutti accolti, come quelli in base ai quali solo la legge statale primaria può fissare i principi fondamentali della disciplina vincolanti per le regioni ed avere effetti abrogativi espliciti o impliciti sulla legislazione regionale.

Inoltre, la Corte non manca di ricordare che, in conseguenza dell'applicazione dei principi richiamati, è stato («di norma») precluso – sia in astratto dal legislatore e sia in concreto dalla stessa Corte – al governo di intervenire nelle materie attribuite alle regioni con regolamenti di attuazione ed esecuzione al fine di dettare la disciplina di dettaglio o con regolamenti di delegificazione.

In altri termini, il Giudice costituzionale, richiamando puntualmente le numerose sentenze pronunciate sul medesimo tema, ricostruisce l'esatto quadro costituzionale e interpretativo all'interno del quale ricondurre la questione oggetto di sindacato. Tuttavia, si tratta di una ricostruzione valida per il passato e con alcuni limiti evidenziati dalla Corte stessa. Infatti, i principi vengono estrapolati dal «sistema del vecchio art. 117 della Costituzione» e la loro validità può essere ribadita vista la scelta della Corte di non tenere in considerazione nel caso di specie l'intervenuta modifica costituzionale. Pertanto, sembra corretta l'opinione di chi ha definito lo sforzo ricostruttivo operato dalla Corte costituzionale come «una sorta di "interpretazione autentica" delle pronunce precedenti», le quali oramai devono considerarsi superate dall'intervenuta modifica del Titolo V, Cost.

¹⁰.

b) Ma la pronuncia in commento non contiene soltanto conferme di precedenti orientamenti giurisprudenziali. Alla Corte, infatti, è stato chiesto

⁹ V. la ord. 23 marzo 2001, n. 77, in *Giur. cost.*, 2001, 523 ss.

¹⁰ In tal senso, G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 467.

non solo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, l. n. 340/2000 (di modifica dell'art. 20, c. 2, l. n. 59/1997), ma anche di indicare una possibile interpretazione di tale norma. Infatti, la dottrina ha evidenziato che la disposizione in questione si presta a tre diverse interpretazioni: «la prima è che il regolamento di semplificazione delegifichi le sole norme statali che disciplinano la procedura e non possa incidere sulle norme regionali. La seconda è che il regolamento governativo prevalga su tutte le norme regionali vigenti al momento della sua emanazione. La terza è che abroghi solo le leggi regionali che non rispettino i principi generali in materia di semplificazione dettati dalla legge n. 59/1997, art. 20. Comunque il regolamento statale sarebbe «cedevole» nei confronti delle leggi regionali successive»¹¹.

Tra le tre interpretazioni proposte la Corte costituzionale fa propria la prima, affermando che «la delegificazione è solo lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La sostituzione, *in parte qua*, con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali, come confermano i riferimenti negli allegati delle leggi di semplificazione: e dunque, per ciò che rileva in questa sede, le disposizioni di leggi statali che già operavano nelle materie di competenza regionale».

Appare necessario sottolineare che la decisione di circoscrivere gli effetti dei regolamenti di delegificazione alle sole disposizioni statali di dettaglio operanti nelle materie di competenza regionale non sembra presupporre una scelta di valore ma piuttosto pare determinata da una valutazione di fatto. Nella sentenza, infatti, si ricorda che, a causa dell'inerzia del legislatore regionale, in molte materie attribuite alla sua competenza hanno continuato «a spiegare efficacia leggi statali previgenti, non solo come fonti da cui si desumevano i principi fondamentali vincolanti per le Regioni (...), ma anche come disciplina di dettaglio efficace in assenza dell'intervento del legislatore locale». Tale situazione, del resto, ha assunto una tale portata da rendere necessario in più occasioni l'intervento della Corte costituzionale, la quale – come è noto – ha ritenuto legittima l'invasione statale nelle materie di competenza regionale, in quanto diretta a garantire l'attuazione immediata dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale e comunque realizzata attraverso norme «cedevoli»¹².

Sulla base della descritta situazione di fatto e consapevole che «le disposizioni impugnate consentono, e dunque richiedono, una diversa lettura», la Corte costituzionale avanza quindi un nuovo criterio ricostruttivo dei rapporti tra normativa statale e regionale con riferimento

¹¹ Così A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002, 106.

¹² Tale orientamento della Corte costituzionale ha avuto inizio con la sentenza n. 214 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, 1658 ss., con nota di A. Anzon, *Mutamento dei «principi fondamentali» nelle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*. Di recente si segnala la sentenza 10 novembre 1999, n. 425, cit.

alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, incentrato sull'ammissibilità di regolamenti di delegificazione riguardanti ambiti materiali di competenza regionale con effetti limitati alla normativa statale di dettaglio preesistente.

Interpretato, allora, secondo questa chiave di lettura l'art. 20, c. 2, l. 59/1997, risulta per la Corte compatibile con il quadro costituzionale. Da un lato, infatti, non viola le competenze costituzionalmente garantite alle regioni, in quanto, primo, la normativa governativa di delegificazione non ha effetti abrogativi sulle leggi regionali preesistenti, ma solo sulle norme statali di dettaglio, e secondo, tale normativa è destinata a cedere dinanzi ad un intervento legislativo regionale di riappropriazione della disciplina della materia. Dall'altro lato, inoltre, tale interpretazione ha anche il merito di introdurre elementi di certezza e di chiarezza nei rapporti tra i diversi organi di governo, in quanto la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari fuga qualsiasi dubbio sulla possibilità di considerarle come norme di principio.

L'interpretazione dell'art. 20, c. 2, l. n. 59/1997, fornita dalla sentenza in commento a prima vista sembra convincere, in quanto circoscrive l'ambito di operatività della delegificazione alle sole fonti statali, con un vantaggio materiale per le regioni, le quali, nel momento in cui decidessero di procedere alla semplificazione dei procedimenti attinenti alle materie di propria competenza, potrebbero individuare con molta facilità le norme statali di dettaglio abrogabili.

Quello che, invece, non convince è l'idea di proporre tale interpretazione come conseguenza dell'applicazione dei principi che regolavano i rapporti tra i livelli di competenza normativa statale e regionale nel precedente quadro costituzionale e non - viceversa, per quello che sembra essere - come una soluzione di compromesso, frutto di un bilanciamento tra i principi in questione ed altre esigenze di rilievo analogo. Infatti, la Corte non manca di ricordare che «la premessa sta nei principi che si sono richiamati all'inizio, e che la legge impugnata non smentisce». A ben vedere, tuttavia, il meccanismo di delegificazione previsto dalla legge impugnata smentisce i principi richiamati, in particolare quello più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale relativo all'inammissibilità di regolamenti governativi in materie di spettanza regionale¹³. L'art. 20, l. n. 59/1997, non smentisce, invece, le soluzioni di compromesso in più occasioni adottate dalla Corte costituzionale al fine di considerare legittima in via eccezionale «una disciplina procedimentale disposta dal centro»,

¹³ Significativa è l'affermazione perentoria contenuta nella sentenza della Corte costituzionale (richiamata, tra l'altro, nelle motivazioni della sentenza in commento) del 13 dicembre 1991, n. 465, in questa *Rivista*, 1992, 1349 ss., con nota di G. Pastori, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*, secondo la quale i regolamenti governativi «non risultano legittimati a disciplinare, per la naturale distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni desumibile dall'art. 117 Cost., le materie di spettanza regionale e, conseguentemente, neppure i procedimenti amministrativi attinenti a tali materie» (punto 2 delle considerazioni in diritto).

determinata dalla consapevolezza che «demandare a regioni e ad enti locali la semplificazione dei procedimenti di rispettiva competenza, per un verso, comporta il rischio di una eccessiva frammentazione della regolamentazione, con conseguente disorientamento dei cittadini; per un altro verso, si scontra con i pessimi risultati conseguiti dalle regioni e dagli enti locali»¹⁴.

c) Applicando tale interpretazione al caso concreto la Corte costituzionale fa salvi i regolamenti legittimamente emanati in base all'art. 20, l. n. 59/1997 prima della riforma costituzionale, i quali restano in vigore fino a quando non verranno sostituiti da nuove norme dettate dall'autorità regionale. Sembra, però, impossibile che il Giudice delle leggi sarebbe potuto arrivare alla medesima conclusione se avesse utilizzato a parametro del proprio sindacato non la vecchia versione dell'art. 117, Cost., ma viceversa il nuovo sistema introdotto dalla l.c. n. 3/2001. Tale sistema, come è noto, «non solo ha posto su basi rinnovate il riparto delle competenze normative fra Stato e Regioni, ma ha stabilito che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo “nelle materie di legislazione [statale] esclusiva”, mentre “spetta alle Regioni in ogni altra materia”». Tuttavia, come già anticipato, la Corte costituzionale si è comportata diversamente: essa, intuendo che l'applicazione del nuovo assetto costituzionale avrebbe potuto determinare pesanti ricadute negative sul sistema di delegificazione introdotto dalla l. n. 59/1997 e condizionata dall'*horror vacui*, ha ritenuto di dover decidere il caso di specie secondo i principi del *tempus regit actum* e di continuità¹⁵.

A ben vedere, però, la pronuncia in commento non pare del tutto insensibile alle novità introdotte con la riforma del Titolo V della Costituzione nei rapporti tra le competenze legislative e normative con riferimento ai diversi livelli di governo. Non si spiegherebbero, altrimenti, le affermazioni della Corte costituzionale, in virtù delle quali è stata riconosciuta, per il presente,

¹⁴ Il problema è descritto in questi termini da G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., 671.

¹⁵ La scelta di metodo seguita dalla Corte nella presente sentenza e riproposta anche nella successiva sentenza n. 422/2002 è stata criticata da G. Grasso, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Due i principali motivi di critica. Innanzitutto, nella sentenza 376/2002 è stato seguito il metodo dell'irrelevanza dello *jus superveniens*, mentre in altre decisioni (sentt. nn. 17/2002 e 510/2002, e ordd. nn. 65 e 182/2002) la modifica costituzionale ha determinato la dichiarazione di improcedibilità dei ricorsi: ora, secondo l'A., «non sembra accettabile che la modifica costituzionale abbia un differente impatto, a seconda che siano in gioco problemi di natura procedimentale, legati alle modalità di instaurazione del giudizio dinanzi alla Corte, o problemi sostanziali, connessi al contenuto materiale della riforma». In secondo luogo, la scelta di far prevalere il principio di continuità «potrebbe cozzare irrimediabilmente contro il nuovo testo della Costituzione, così che, in realtà la Corte difenderebbe in base al diritto di ieri una legge oggi incostituzionale». Sul tema v. anche A. Ruggeri, *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del Titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in www.federalismi.it, e A. Concaro, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in questa Rivista, 2001, 1329 ss.

la sopravvivenza solo dei regolamenti di delegificazione già adottati e, per il futuro, la possibilità per le regioni di attivare «strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettanti, aprendo così anche la strada, ove necessario, ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale».

In altri termini, i passaggi fondamentali definiti nella sentenza n. 376 della Corte costituzionale possono essere così riassunti:

- il sistema di delegificazione disciplinato dall'art. 20, l. n. 59/1997 è da considerarsi costituzionalmente legittimo in virtù del principio di continuità;
- tale sistema si basa sull'adozione di regolamenti governativi, i quali se hanno ad oggetto materie di competenza legislativa regionale possono produrre effetti abrogativi solo con riferimento alla legislazione statale preesistente e non presentano una forza tale da resistere ad una eventuale riappropriazione normativa da parte delle regioni;
- i regolamenti governativi di delegificazione adottati sulla base di tale sistema fino all'entrata in vigore della l. c. 3/2001 continuano a produrre i propri effetti fino ad un eventuale intervento regionale in materia;
- i regolamenti governativi di delegificazione adottati sulla base di tale sistema successivamente all'entrata in vigore della l. c. n. 3/2001, possono essere impugnati dalle regioni a tutela delle proprie sfere di competenza, sfruttando eventualmente tale occasione per sollecitare anche un ricorso in via incidentale alla Corte costituzionale, diretto «ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale».

Fin qui il percorso argomentativo seguito dal Giudice delle leggi, il quale omette di prendere posizione sulla possibilità, dopo la riforma del Titolo V, Cost., di adottare regolamenti governativi – sia pur cedevoli – in materie riservate alle regioni e, in particolare, rinvia ad un momento futuro l'eventuale nuovo giudizio di legittimità sull'art. 20, l. n. 59/1997. Tale rinvio è frutto di una scelta che trova in parte giustificazione nei timori di cui si è detto, ma che comunque presta il fianco a severe critiche da parte di chi ha visto nella l. c. n. 3/2001 una riforma costituzionale talmente rilevante da imporre alla Corte di verificare da subito la legittimità della legislazione preesistente alla luce dei nuovi assetti istituzionali delineati nel novellato Titolo V, Cost.¹⁶.

Al riguardo, più innovativo sembra essere il Consiglio di Stato, il quale con alcuni recenti pareri ha ritenuto superate, in via generale e per effetto del

¹⁶ Cfr. le osservazioni al riguardo svolte da G. Grasso, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, cit., e A. Concaro, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, cit., 1335.

nuovo assetto costituzionale, diverse disposizioni legislative statali che attribuivano potestà regolamentare al governo in materie adesso rientranti nella competenza legislativa concorrente o in quella residuale esclusiva delle regioni ¹⁷, mentre, in via eccezionale, ha ritenuto - in caso d'inerzia regionale - legittima l'adozione di regolamenti statali cedevoli per attuare direttive comunitarie, considerato che, «ove le Regioni non abbiano provveduto, sussista il potere dovere dello Stato, al fine di rispettare i vincoli comunitari, di attuare, attraverso proprie fonti normative, tali direttive» ¹⁸.

Inoltre, l'opinione recentemente avanzata dal Consiglio di Stato sembra trovare conferma anche nel dibattito dedicato dalla dottrina giuspubblicistica alle ricadute prodotte dalla modifica costituzionale sul sistema dei rapporti tra potestà normativa statale e regionale. Infatti, è stato affermato in termini generali che uno dei presupposti fondamentali da rispettare per consentire l'attuazione sostanziale della riforma del 2001 è rappresentato dalla necessità di far «cessare ogni emanazione di regolamenti governativi (...) in materie ora demandate alle Regioni» ¹⁹. Non solo. Alcuni autori hanno segnalato in termini ancora più netti che il primo significato da dare al nuovo comma 6 dell'art. 117, Cost., è quello di considerarlo come un limite difficilmente superabile all'esercizio del potere normativo secondario da parte del governo in materie ora di competenza legislativa regionale ²⁰.

Se le cose stanno nei termini appena descritti, appare necessario a questo punto chiedersi quale sarà la sorte della semplificazione amministrativa affidata dalla l. n. 59/1997 al meccanismo disciplinato dal più volte richiamato art. 20. Infatti, considerato che tale norma presuppone un processo di delegificazione attraverso regolamenti governativi, appare difficile alla luce del nuovo quadro costituzionale poter pensare che il governo risulti ancora legittimato ad intervenire in via normativa quantomeno con riferimento alla disciplina dei procedimenti connessi a

¹⁷ V. i parr. Cons. Stato, Ad. gen., 11 aprile 2002, n. 1, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2002, 1053 ss., Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 26 agosto 2002, n. 1794, in www.giustizia-amministrativa.it e Id., 17 ottobre 2002, n. 1636, in www.federalismi.it, nella quale espressamente si afferma che dalla nuova ripartizione di competenze normative operata dalla l. c. n. 3/2001 «non può che discendere l'estinzione del potere regolamentare attribuito allo Stato su materie che non sono più di sua spettanza».

¹⁸ V. Cons. Stato, Ad. gen., par. 25 febbraio 2002, n. 2, in www.giustizia-amministrativa.it. Per un commento a tale parere v. R. Dickmann, *Sussidiarietà e potere sostitutivo. Osservazioni in occasione di una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Ad. Gen. n. 2 del 2002)*, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2002, 848 ss.

¹⁹ Così L. Vandelli, *L'effettività della riforma: metodo di azione e garanzie*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti – G. C. De Martin, Roma, Luiss Edizioni, 2002, 274.

²⁰ In tal senso v., G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 7; R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, *ibidem*, 619; G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., 459 ss.; C. Tubertini, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, (in corso di pubbl. in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002).

materie di competenza legislativa regionale. In altri termini, dato che l'art. 20, l. n. 59/1997, lega la semplificazione normativa al processo di delegificazione attraverso lo strumento regolamentare, è evidente il rischio che, in una prospettiva di riduzione della sfera di azione normativa del governo a vantaggio della potestà legislativa delle regioni, la norma in questione venga svuotata di gran parte della sua portata innovativa.

Questo, tuttavia, non significa che il processo di semplificazione amministrativa è destinato ad esaurirsi. Nessuno dubita che lo Stato possa utilizzare il meccanismo della delegificazione per semplificare i procedimenti attinenti a materie di sua esclusiva competenza ed indicare la semplificazione come principio rispetto ai procedimenti rientranti nella competenza legislativa concorrente delle regioni, alle quali spetterà il compito di adottare la disciplina conseguente²¹. Al massimo può sorgere qualche dubbio sulla possibilità che in concreto sia sempre facile distinguere in maniera netta i procedimenti connessi a materie che attivano la competenza esclusiva statale da quelli che invece determinano un concorso di disciplina di diversi livelli istituzionali. Infatti, al di là del fatto che «il concetto di materia risulta per sua natura ambiguo»²², come noto non è possibile «considerare il “procedimento amministrativo” una materia a sé stante, estrapolabile dalle singole materie di settore»²³ e come tale da attribuire in via esclusiva alla competenza del legislatore statale o regionale. Inoltre, come affermato anche dalla Corte costituzionale²⁴, tra il procedimento e l'organizzazione amministrativa esiste una «connessione naturale», con la conseguenza che l'attribuzione alla regione della competenza a disciplinare l'organizzazione amministrativa porta con sé come corollario l'analogo potere di disciplinare anche i procedimenti amministrativi di competenza degli organi e degli uffici.

Sulla base di quanto detto, allora, appare possibile abbozzare alcune considerazioni conclusive con riferimento alle sorti della semplificazione amministrativa.

Innanzitutto, sembra oramai scontato che l'innesto della riforma costituzionale sul processo di attuazione dell'art. 20, l. n. 59/1997 abbia avuto l'effetto di spezzare irrimediabilmente il forte legame esistente tra la semplificazione amministrativa e la delegificazione, non essendo più possibile adottare regolamenti governativi in materie ora di competenza regionale. Ciò, quindi, determina la necessità di proseguire sulla strada della semplificazione procedimentale, potenziando altri strumenti idonei a realizzare il medesimo obiettivo ma in forma più rispettosa dell'autonomia regionale²⁵.

²¹ Cfr. al riguardo A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, cit., 106 ss.

²² Così G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa Rivista, 2001, 1251.

²³ Così G. Pastori, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*, cit. 1353.

²⁴ Cfr. Corte cost., sent. 13 dicembre 1991, n. 465, cit.

²⁵ Cfr. al riguardo gli Autori già citati alla nota 7.

In secondo luogo, vigente il nuovo modello costituzionale non pare più ipotizzabile che il governo possa accampare i tradizionali *escamotage* per giustificare un proprio intervento regolamentare in chiave di semplificazione procedimentale in ambiti di competenza regionale. Così, innanzitutto, non sembra utilizzabile il richiamo ai principi generalissimi dell'ordinamento per portare la potestà regolamentare del governo oltre i confini definiti dal nuovo art. 117, c. 6, Cost.²⁶. Ancora, l'intervento regolamentare del governo non pare poter trovare giustificazione neanche nella necessità di garantire l'unitarietà e l'omogeneità del processo di semplificazione, dato che, cristallizzando la riforma costituzionale il principio della differenziazione della p.a., «è evidente che le differenze tra i diversi livelli di governo sono destinate, in materia, a crescere in modo esponenziale»²⁷. Infine, tranne che nel caso ricordato di direttive comunitarie da attuare, l'inerzia della regione pare aver perso quel significato di condizione legittimante l'intervento in via sostitutiva dello Stato con norme di dettaglio dirette a dare immediata attuazione ai principi posti²⁸. In altri termini, è vero che la riforma costituzionale del 2001 presenta delle lacune che consentono di considerare ancora legittima la scelta dello Stato di accompagnare, nelle materie di competenza concorrente, la disciplina di principio con una normativa di dettaglio, al fine di risolvere *ab origine* il rischio di una eventuale inerzia regionale²⁹; ma è altrettanto vero che la soluzione interpretativa opposta diviene obbligata se le lacune individuate vengono colmate facendo ricorso a quei valori e a quei principi sui quali si basa l'intera riforma³⁰. Del resto, solo muovendosi in tale ultima direzione risulta possibile «prendere sul serio»³¹ la recente riforma, evitando così l'effetto «di una grave banalizzazione della Carta

²⁶ Sull'impossibilità per lo Stato di utilizzare i principi generali dell'ordinamento al fine di legittimare “nuovi” poteri legislativi e normativi statali, v. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, ult. cit.

²⁷ Così M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1283.

²⁸ Espressamente esclude la possibilità di esercitare la potestà regolamentare come forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato G. Guzzetta, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Ist. federalismo*, 2001, 1134 ss.

²⁹ Cfr. L. Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna “trascurata” del nuovo Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, e R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in questa *Rivista*, 2001, 1237 s.

³⁰ In tal senso v., G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1254; G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., 465 ss.; C. Tubertini, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, cit.; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 1289.

³¹ G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1248.

costituzionale» che si produrrebbe dando una lettura sostanzialmente continuista delle nuove norme³².

4. Connessa alle problematiche sollevate dal meccanismo di delegificazione fissato dall'art. 20, l. n. 59/1997 è anche la seconda questione affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento. La delegificazione non è il solo strumento al quale le più importanti e recenti leggi di riforma del sistema amministrativo hanno affidato il compito di realizzare la semplificazione amministrativa³³. Infatti, tra gli strumenti più innovativi preordinati all'obiettivo della semplificazione amministrativa va annoverato anche lo sportello unico per le attività produttive³⁴.

L'istituto in questione, inizialmente introdotto dagli artt. 23 ss., d.lg. n.112/1998³⁵, è stato puntualmente disciplinato dal d.P.R. n. 447/1998³⁶, e da alcune leggi regionali di attuazione del d.lg. cit.³⁷. Tale complesso normativo si è mosso in una duplice direzione: da un lato, ha definito un modello di procedimento unico e generale da seguire per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per svolgere l'attività d'impresa; dall'altro, ha previsto l'obbligo per i comuni di costituire un apposito apparato organizzativo al quale imputare l'intera responsabilità e la gestione del

³² M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 1304.

³³ Sugli strumenti e le tecniche di semplificazione v. L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss. Sul tema v. anche S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 703; V. Cerulli Irelli – F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.; *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelli – G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999; *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, a cura di V. Parisio, Milano, Giuffrè, 1998; A. Sandulli, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 757 ss.

³⁴ Sullo sportello unico per le attività produttive, sia consentito rinviare a G. Piperata, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 41 ss., e alla bibliografia ivi cit. Si segnalano, inoltre, E. Sticchi Damiani – G. De Giorgi Cezzi – P.L. Portaluri – F. Tuccari, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese*, Milano, Giuffrè, 1999, e *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di G. Gardini – G. Piperata, Torino, Giappichelli, 2002.

³⁵ Per una prima analisi di tali norme v. i commenti articolo per articolo di M. Colucci, G. Avanzini e E. Boscolo, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 1998, 110 ss.

³⁶ Sul quale v. G. Gardini, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento autorizzatorio all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, 541 ss., e L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giornale dir. amm.*, 1999, 109 ss.

³⁷ Alcune di queste esperienze sono riportate da C. Tubertini, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico: il difficile equilibrio tra sussidiarietà e semplificazione*, e C. Iuvone, *L'attuazione dello sportello unico per le attività produttive*, entrambi in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., risp. 49 ss. e 259 ss.

procedimento unico, nonché il compito di coordinare attraverso appositi strumenti semplificatori (quali la conferenza di servizi, la comunicazione per via telematica degli atti e della documentazione, ecc.) lo svolgimento degli endoprocedimenti autorizzatori da parte delle altre amministrazioni intervenienti.

Tuttavia, pur prevedendo la normativa in questione un breve termine perentorio per l'istituzione dello sportello unico, molti enti locali sono rimasti inadempienti ³⁸. La ragione di tale ritardo è ascrivibile ad una pluralità di fattori. Innanzitutto, sotto il profilo strutturale, molti comuni non sono stati in grado di sfruttare la flessibilità organizzativa che la normativa garantiva alle autonomie locali con riferimento alle operazioni di adeguamento del modello generale alle peculiarità dei singoli contesti istituzionali, economici e territoriali. In secondo luogo, sotto il profilo procedimentale, molte amministrazioni coinvolte hanno manifestato particolari resistenze a rendere compatibili i procedimenti di propria competenza con i tempi e le fasi del procedimento principale coordinato dalla nuova struttura comunale. Infine, sotto il profilo delle risorse, la mancanza in alcuni comuni dei mezzi necessari per realizzare lo sportello e l'originaria incertezza sui criteri di distribuzione tra le amministrazioni coinvolte delle entrate connesse allo svolgimento dei compiti e delle funzioni amministrative riguardanti le attività amministrative richieste dalla legge per ottenere le autorizzazioni necessarie all'avvio di un impianto produttivo hanno di fatto rallentato le operazioni di attuazione del d.P.R. n. 447/1998.

Proprio per superare la situazione di *impasse* creatasi nella realizzazione degli sportelli unici comunali, la l. n. 340/2000 ha aggiunto un nuovo art. 27-bis al d.lg n. 112/1998, così obbligando tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento unificato disciplinato dalla normativa in questione ad adottare «misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie, al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento». Inoltre, è importante ricordarlo, a tale aggiunta ha fatto seguito la modifica dell'art. 4, c. 1, d.P.R. n. 447/1998, ad opera del d.P.R. n. 440/2000, il quale, nella sua nuova versione, dispone che «la struttura adotta direttamente, ovvero chiede alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intende avvalersi ai sensi dell'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 gli atti istruttori ed i pareri tecnici».

Ora, come anticipato, la regione Liguria ha impugnato l'art. 6 della l.n. 340/2000, dinanzi la Corte costituzionale, lamentando che dietro la

³⁸ Dall'ultimo dato ufficiale relativo al censimento svolto dall'Osservatorio sulle semplificazioni nel gennaio 2001 risulta che i comuni che hanno istituito lo sportello unico rappresentano il 48,7 % e la popolazione servita è pari al 68,6%.

Sull'obbligo dei comuni di attivare il procedimento unificato ai sensi del d.P.R. n. 447/1998 v. Tar Campania, Salerno, sez.I, sent. n. 540/2002 e Id., sez. II, sent. 64/2002, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

previsione dell'obbligo organizzativo imposto alle amministrazioni coinvolte nel procedimento unificato ex d.P.R. n. 447/1998 si nasconderebbe l'intento del legislatore statale di trasferire al comune tutte le funzioni autorizzative relative agli insediamenti produttivi.

Tuttavia, la Corte costituzionale con la pronuncia in commento esclude tale rischio per due ordini di ragioni. Innanzitutto, secondo il Giudice delle leggi, la portata e lo scopo della disposizione impugnata sono molto più modesti di quelli che la regione ricorrente ha inteso attribuirle, in quanto l'art. 6 della legge censurata è semplicemente finalizzato ad imporre l'adozione di misure organizzative idonee a rendere più rapido lo svolgimento delle attività da far confluire nel procedimento unificato. In secondo luogo, sempre ad avviso della Corte, il procedimento unificato rappresenta una sorta di «procedimento dei procedimenti», rispetto al quale spetta al comune un ruolo di mero coordinamento, non tanto incisivo da far venir meno «le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti».

Come è evidente, anche se la Corte non accoglie la denuncia avanzata dalla ricorrente, in realtà fornisce una chiave di lettura della disciplina impugnata che ne impedisce l'applicazione nei termini ricavabili da una mera interpretazione letterale del testo normativo³⁹. Infatti, è stato notato che l'uso da parte del legislatore di precise locuzioni quali «attività istruttorie», «atti istruttori» e «pareri tecnici» spinge l'interprete a leggere nelle disposizioni in questione la volontà di realizzare una piena unificazione funzionale in capo al comune delle competenze in materia di autorizzazioni connesse alle attività produttive⁴⁰.

Tuttavia, tale soluzione non pare percorribile ed in altre occasioni si è avuto modo di specificarne le molteplici ragioni⁴¹. In questa sede, invece, appare più utile approfondire soltanto alcuni aspetti della questione. Innanzitutto, un'interpretazione della disposizione impugnata opposta a quella formulata nella pronuncia in commento e più aderente al dato letterale sembra in contrasto con la *ratio* sottesa alla disciplina dello sportello unico. Infatti, lo scopo perseguito dal legislatore nel disciplinare tale innovativo strumento di semplificazione è stato quello di procedere ad un'unificazione organizzativa degli apparati deputati a relazionarsi con il cittadino che richiede

³⁹ Analogamente la Corte costituzionale si è mossa con riferimento ad un altro aspetto della normativa in materia di sportello unico con la pronuncia 26 giugno 2001, n. 206, cit.

⁴⁰ Cfr. L. Zanetti, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., 157 ss. Secondo l'A. si deve arrivare a tale conclusione non solo sulla base del tenore letterale degli artt. 27 – bis, d.lg. n. 112/1998, 4, c. 1, d.p.r. n. 447/1998, e 13, l. n. 340/2000, ma anche tenendo presente l'interpretazione al riguardo formulata nella relazione governativa sul d.p.r. n. 440/2000 e nel parere interlocutorio del Cons. Stato, sez. cons. atti normativi del 10 luglio 2000.

⁴¹ Sia consentito rinviare a G. Piperata, *Lo sportello unico*, cit., in part. 49 ss. Per analoghe considerazioni v. G. Gardini, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., 33 ss., e M. Sgroi, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, 185.

l'intervento autorizzatorio, senza sopprimere le funzioni e le sfere di competenza delle amministrazioni coinvolte in quanto poste a tutela di rilevanti interessi pubblici e con l'intento di evitare eventuali complicazioni nello svolgimento delle attività amministrative ⁴². In secondo luogo, una interpretazione della disposizione denunciata che confermi le competenze delle amministrazioni di settore consente anche di considerare la disciplina in materia compatibile con il principio di garanzia per i cittadini, assicurato attraverso la previsione legislativa di interventi specifici da parte delle singole amministrazioni di settore competenti a tutela di rilevanti interessi pubblici.

Come per la prima delle questioni decise, così anche per questo secondo aspetto la Corte costituzionale evita di prendere in considerazione le implicazioni derivanti da una possibile riconduzione delle disposizioni impugnate nel nuovo quadro costituzionale tracciato dalla l. c. n. 3/2001. Di fatto, la Corte propone una soluzione transitoria ad un problema che rischia in futuro di riproporsi in occasione delle iniziative legislative statali o regionali che verranno intraprese con riferimento alla disciplina delle funzioni e dei procedimenti in materia di attività produttive. A maggior ragione tale rischio appare ancora più concreto se si pensa che lo sportello unico non si presta ad essere inquadrato nel sistema per materie presupposto dal nuovo art. 117, Cost., in quanto dietro a tale istituto si intrecciano fasci differenti di competenza amministrativa di volta in volta riconducibili ora alla potestà legislativa statale, ora a quella regionale ed in alcuni casi persino alla potestà regolamentare degli enti locali. In altri termini, la disciplina del procedimento unificato coordinato dalla nuova struttura comunale ha carattere trasversale, nel senso che in esso si innestano una serie di sub - procedimenti attivati da amministrazioni pubbliche diverse e disciplinati da livelli istituzionali differenti ⁴³.

Pertanto, non pare più possibile, nella prospettiva delineata dalla riforma costituzionale, pensare che la disciplina dello sportello unico possa continuare ad essere dettata a livello statale e, per di più, attraverso lo strumento regolamentare ⁴⁴. Altrettanto impercorribile, poi, sembra essere la possibilità per lo Stato di approfittare della disciplina di alcuni aspetti dello sportello unico (attivando la competenza *ex art. 117, c. 2, lett. p), Cost.*) per incidere anche sulla disciplina dei procedimenti riconducibili alla potestà normativa degli altri livelli di governo.

⁴² Al riguardo, segnala G. Falcon, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 119 ss., che le operazioni di semplificazione amministrativa rendono più semplice la condizione dell'amministrato, ma rischiano di aggravare la condizione dell'amministrazione.

⁴³ Coglie il carattere trasversale della disciplina dello sportello unico C. Tubertini, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico: il difficile equilibrio tra sussidiarietà e semplificazione*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., 51.

⁴⁴ In tal senso v. le considerazioni svolte da M. Cammelli, *Sportello unico (e soluzioni multiple)*, e G. Gardini, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, entrambi in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., risp. 5 s. e 43 ss.

Questo, tuttavia, non significa che solo la regione ha competenza normativa in materia. Infatti, se, da un lato, si può ipotizzare che la materia industria non essendo menzionata nei commi 2 e 3 dell'art. 117, Cost. rientra nella competenza legislativa residuale - esclusiva delle regioni, dall'altro, si deve pure riconoscere che molti dei procedimenti amministrativi che confluiscono nello sportello unico attengono a materie espressamente previste nelle disposizioni costituzionali richiamate e, come tali, in grado di attivare la potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

Da ciò, anche in questo caso, la difficoltà di individuare con esattezza il livello istituzionale di volta in volta competente a disciplinare il procedimento amministrativo di settore. Difficoltà, questa, superabile solo se nella futura disciplina della semplificazione procedimentale da realizzare mediante il ricorso al meccanismo dello sportello unico prevarrà uno spirito di collaborazione tra i diversi livelli di governo competenti e si accetterà l'eventualità di modelli normativi regionali differenziati a seconda dei contesti economici, territoriali e produttivi di riferimento.