

DELEGIFICAZIONE E COMPETENZE REGIONALI: RIFLESSIONI SULLA LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE PER IL 1999

di *Elisabetta Frontoni*

SOMMARIO: 1. La semplificazione nelle materie di competenza regionale: una nuova modifica alla disciplina dettata dall'art. 20, c. 2°, l. n. 59/1997. – 2. Gli orientamenti di dottrina e giurisprudenza in tema di ammissibilità dei regolamenti statali in materia regionale. – 3. Il controllo della Corte dei conti su regolamenti di delegificazione autorizzati a dettare i principi fondamentali in materie oggetto di potestà concorrente. – 4. I regolamenti previsti dalla nuova legge di semplificazione come presupposto per l'attivazione delle competenze regionali. – 5. Il regolamento governativo di attuazione della legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109: un altro esempio recente di regolamenti «cedevoli» in materia regionale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *La semplificazione nelle materie di competenza regionale: una nuova modifica alla disciplina dettata dall'art. 20, c. 2°, l. n. 59/1997*

Delle numerose questioni aperte in questi anni dal massiccio ricorso alla delegificazione¹ una sembra riscuotere ora una particolare attenzione da par-

¹ Sull'«uso» e «abuso» della delegificazione la letteratura è ormai vastissima v. per tutti F. MODUGNO-D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.; G. PUCCINI, *La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sul dibattito scientifico*, in P. CARETTI-U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1991, 209; F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, I, 175 ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1993)*, Giappichelli, Torino, 1996; U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce della attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 63 ss.; A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1997, 1 ss.; V. COCOZZA, *La delegificazione. Modello legislati-*

te del legislatore. Ci si riferisce al problema posto dalle delegificazioni disposte in materie in cui è riconosciuta alle Regioni una competenza concorrente e, più in particolare, all'incidenza, in tali materie, delle semplificazioni disposte con le leggi annuali di semplificazione. Spia di questa particolare attenzione può essere considerata senza dubbio la scelta del Parlamento di porre mano, per la seconda volta, alla modifica del c. 2° dell'art. 20, l. n. 59/1997 che si occupa della semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza di Regioni ed enti locali².

Tale articolo, nella sua formulazione originaria, prevedeva che il disegno di legge di semplificazione dovesse individuare i procedimenti relativi a funzioni e servizi di pertinenza delle comunità territoriali indicando contestualmente i principi che, ai sensi degli artt. 117 e 128 Cost., dovevano essere dettati con legge statale. In tal modo il legislatore mirava a realizzare un processo di semplificazione in materia regionale senza invadere le competenze costituzionalmente garantite alle Regioni³. L'equilibrio così garantito non era però destinato a durare. Infatti, già la prima legge di semplificazione, la l. n. 50/1999, aveva previsto una modifica al sistema adottato nella legge-madre⁴. Anzi, ad essere più precisi, non una modifica, ma una vera e propria sostit-

vo e attuazione, Jovene, Napoli, 1998; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Giuffrè, Milano, 1999, 492 ss.; F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 1999, 359 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999; F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II. *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, 1 ss. Per ulteriori e più completi riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a E. FRONTONI, *Spunti in tema di delegificazione: «rilegificazione» e sottrazione dei regolamenti in delegificazione all'abrogazione referendaria*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, cit., 233 ss.

² Il nuovo c. 2° dell'art. 20, l. n. 59/1997 si occupa della semplificazione sia a livello regionale che a livello locale; l'analisi che si intende condurre avrà però ad oggetto soltanto la delegificazione a livello regionale.

³ Per una critica al sistema introdotto per la prima volta dal c. 2° dell'art. 20, l. n. 59/1997 v. U. DE SIERVO, *Intervento*, in *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, Tavola rotonda, in *Le Regioni*, 1996, 792 ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 239 ss.

⁴ Ricostruisce in termini di «legge-madre» – «leggi figlie» i rapporti tra legge ordinaria che istituisce una nuova legge ordinaria A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 711 ss.

In particolare, sulle modifiche alla prima «legge Bassanini» come modifiche alla legge madre v. N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, in *Gazz. giur.*, 1999, 12 ss.; G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 182.

tuzione della disciplina prevista dal c. 2° dell'art. 20, l. n. 59/1997. In particolare, secondo il novellato c. 2°, il Governo, in sede di prima attuazione della delegificazione, doveva individuare, con le modalità di cui al d.lgs. n. 281/1997, i procedimenti, o gli aspetti del procedimento, che potevano essere disciplinati dalle Regioni e dagli enti locali⁵. Governo e Conferenza Stato-Regioni avevano così il compito di tracciare i confini tra «la quota di materia (delegificata) spettante allo Stato e la quota di materia (che non può essere delegificata) spettante alle Regioni»⁶.

La vicenda sembra però non avere termine. Infatti, la legge di semplificazione per il 1999, la l. n. 340/2000, prevede una nuova integrale sostituzione della disciplina disposta dal c. 2° dell'art. 20. In particolare, secondo l'art. 1 c. 4° lettera a) «nelle materie di cui all'art. 117, c. 1°, Cost., i regolamenti di delegificazione⁷ trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima. Resta fermo quanto previsto dall'art. 2, c. 2°, della presente legge⁸ e dall'art. 7 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267». Il cambiamento di prospettiva appare di tutta evidenza. In precedenza il Parlamento interveniva soltanto indicando i principi ai quali le Regioni si dovevano attenere per operare la semplificazione dei procedimenti, e, successivamente, con la prima legge di semplificazione attribuiva questo compito al Governo in sede di prima attuazione della delegificazione. Con la nuova modifica, invece, il legislatore autorizza l'esecutivo a produrre direttamente la semplificazione mediante regolamenti di delegificazione. Tali regolamenti intervengono in materie di competenza regionale ed hanno la caratteristica di essere destinati a disciplinare la materia solo fin quando il legislatore regionale non intenderà provvedere a dettare una nuova disciplina. La soluzione adottata dal legislatore per risolvere i problemi posti dalla semplificazione dei

⁵ Sulla prima novella all'art 20, l. n. 59/1997 v. G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione annuale*, cit., 189 ss.; N. LUPO, *La legge di semplificazione 1998*, cit., 13 ss.

⁶ G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, cit., 191.

⁷ Nel corso del testo si è preferito utilizzare l'espressione «regolamenti di delegificazione» piuttosto che «regolamenti in delegificazione». La scelta è dovuta alla necessità di uniformarsi ai criteri adottati dall'«Osservatorio sulle fonti», anche se, a mio parere, la seconda espressione è forse più corretta, perché con essa si sottolinea che tali regolamenti rimangono a tutti gli effetti delle fonti secondarie (cfr. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giapichelli, Torino, 1999, 104 ss.).

⁸ L'art. 2, c. 2°, l. 59/1997 stabilisce che «in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'art. 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, delle regioni e degli enti locali».

procedimenti amministrativi in ambito regionale suscita però non poche perplessità. Si può dubitare, infatti, della stessa ammissibilità dei regolamenti così adottati. Non vi è dubbio che tali atti, seppur destinati ad essere sostituiti dalla normativa dettata dalle singole Regioni, intervengono a disciplinare una materia che la Costituzione attribuisce alla competenza regionale; dal momento che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, «la disciplina dei procedimenti amministrativi di propria spettanza è un corollario della competenza in materia di ordinamento degli uffici, quale espressione della ... potestà di autorganizzazione»⁹. A parziale giustificazione della scelta operata dal legislatore, sembra opportuno ricordare che la legge si muove nel solco tracciato da una giurisprudenza recente della Corte costituzionale, giurisprudenza che però non può essere considerata espressione di un orientamento consolidato. La posizione del giudice delle leggi sul tema più generale dell'ammissibilità dei regolamenti in materia regionale appare, infatti, tutt'altro che costante e non facilmente prevedibile.

2. *Gli orientamenti di dottrina e giurisprudenza in tema di ammissibilità dei regolamenti statali in materia regionale*

L'ultimo atto di questa ondivaga giurisprudenza della Corte è rappresentato dalla sent. n. 425/1999¹⁰ che risolve alcuni conflitti di attribuzione sollevati dalla Regione Emilia-Romagna e dalle due province autonome di Trento e Bolzano a seguito dell'emanazione di un regolamento¹¹ recante attuazione della direttiva 92/43/CEE¹². In questa, pronuncia la Corte sostiene che «sotto il profilo delle competenze regionali e provinciali, l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali»¹³. Secondo

⁹ C. cost., sent. 19 novembre 1992, n. 461, in *Giur. cost.*, I, 1992, 4157.

¹⁰ C. cost., sent. 10 novembre 1999, n. 425, in *Giur. cost.*, 1999, 3726 ss.

¹¹ Si tratta del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

¹² La direttiva concerne «la conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche».

¹³ C. cost., sent. 10 novembre 1999, n. 425, cit., 3743. Il meccanismo, che la Corte si è trovata a dover esaminare per decidere il conflitto di attribuzioni promosso contro il regolamento governativo, è quello previsto dall'art. 9, c. 4°, l. n. 86/1989, la c.d. legge «La Pergola». Tale disposizione sembra consentire l'applicazione del regolamento, adottato secondo la procedura prevista dall'art. 4 della stessa legge, anche in materie di competenza regionale. In particolare, l'art. 9, c. 4°, prevede che «In mancanza degli atti normativi della Regione, previsti nei commi

il giudice costituzionale quindi le competenze regionali verrebbero salvaguardate dal carattere temporaneo dell'invasione di competenza, che sarebbe destinata ad avere termine nel momento in cui le Regioni pongano in essere una disciplina della materia. La Corte motiva la sua decisione ricorrendo, come sempre ha fatto trovandosi a risolvere questioni di diritto comunitario, alla necessità di garantire « un equilibrio il più possibile rispettoso delle esigenze costituzionali poste dalla pluralità delle competenze, da un lato, e dall'unitarietà della responsabilità, dall'altro »¹⁴. Con questo *passe-partout*, il giudice costituzionale arriva a capovolgere quella che appare come la sua presa di posizione più recente sul tema, ci si riferisce alla nota sent. n. 408/1998 in cui la Corte si è trovata, per la prima volta, a sindacare la legittimità costituzionale della riforma realizzata con la prima legge «Bassanini». In quella pronuncia, il giudice costituzionale aveva affermato che le competenze regionali non possono essere invase da fonti secondarie statali, poiché tra i due tipi di fonti deve sussistere una vera e propria separazione di competenza¹⁵.

Il recente mutamento di rotta della Corte non deve però sorprendere poiché la giurisprudenza in materia, come si è detto sopra, si è sempre dimostrata oscillante tra due posizioni diametralmente opposte, che risultano anche difficili da collocare nel tempo, poiché, a distanza di «qualche pronuncia», la Corte ha affermato una cosa ed il suo contrario¹⁶. Il giudice costituzionale, con nutrite argomentazioni, ha infatti sostenuto sia l'ammissibilità dei regolamenti in materia regionale sia la loro inammissibilità. L'ammissibilità è stata motivata sulla base di una presunta indifferenza tra legge e regolamento nel momento in cui tali atti dettano la disciplina di dettaglio; poiché, se si ammette che il legislatore Statale può arrivare a disciplinare, oltre ai principi fondamentali, anche la loro necessaria temporanea attuazione¹⁷,

1° , 2° e 3° , si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato ovvero dal regolamento di cui all'art. 4». Sul tema v. A. FERRARA, *Il Ruolo di partecipazione della regione al processo di formazione e di attuazione delle politiche comunitarie*, in A. FERRARA (a cura di), *Le Regioni nell'ordinamento comunitario: la legge «La Pergola» e la sua attuazione*, Roma, 1991, 26 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Intervento*, *ivi*, 143 ss.; A. LA PERGOLA, *Intervento*, *ivi*, 161 ss.; A. MARZANATI, *Commento all'art. 9, l. n. 86/1989*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 609 ss.

¹⁴ C. cost, sent. 10 novembre 1999, n. 425, cit., 3742 ss.

¹⁵ Cfr. C. cost. 14 dicembre 1998, n. 408, in *Giur. cost.*, 1998, 3493, punto n. 27 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr. per la posizione favorevole all'ammissibilità dei regolamenti le sentt. nn. 49/1991; 427/1992; 441/1992; 378/1995; in senso contrario, invece, le sentt. nn. 465/1991; 461/1992; 69/1995; 70/1995; 333/1995; 482/1995; 250/1996; 408/1998.

¹⁷ In questo senso vedi la fondamentale sent. n. 214/1985, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1658 ss., con il commento di A. ANZON, *Mutamento dei «principi fondamentali» nelle materie regionali e*

appare indifferente lo strumento che il legislatore sceglie per raggiungere lo scopo. In questa prospettiva, infatti, risulta determinante, per garantire le competenze regionali, solo ed esclusivamente il carattere «cedevole» della normativa posta dai regolamenti¹⁸. L'altra posizione, ossia quella che considera illegittimo un intervento dell'esecutivo in materie di competenza regionale, è stata ricondotta, invece, ad una vera e propria separazione di competenza tra fonti secondarie statali e fonti regionali¹⁹ «tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale»²⁰. La Corte è arrivata a sostenere la netta separazione di competenze basandosi sia «sulle regole costituzionali relative all'ordine delle fonti»²¹ sia su quanto stabilito dall'art. 17, l. n. 400/1988 che, al c. 1°, lett. b) prevede che i regolamenti governativi di attuazione ed integrazione non possono intervenire nelle materie riservate alla competenza regionale. Tale disposizione è espressione di un principio generale che regola i rapporti tra fonti secondarie statali e leggi regionali che va al di là del tipo di regolamento previsto. Un'ulteriore ragione di inammissibilità riguarda poi in particolare i regolamenti di delegificazione. La Corte ha sostenuto che la delegificazione «non può operare tra fonti di diversa natura tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia»²².

Anche la dottrina sembra attestarsi sulle due opposte posizioni che il giudice delle leggi ha, negli anni, fatto proprie. Accanto a quegli autori²³ che sostengono la separazione delle competenze nei rapporti fra fonti statali secondarie e leggi regionali vi sono, infatti, anche coloro che ritengono che non vi sia alcuna ragione di distinguere tra leggi statali di dettaglio e regolamenti «cedevoli» aventi la stessa funzione²⁴. Le competenze regionali ver-

vicende della normazione di dettaglio, ivi, 1660 ss. Sul tema vedi anche L. CARLASSARE, *La preferenza come regola nei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le Regioni*, 1986, 235 ss.; A D'ATENA, *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 3317 ss.

¹⁸ In questo senso v. C. cost., sentt. nn. 49/1991 e 378/1995.

¹⁹ Sul punto v. C. cost., 16 luglio 1996, n. 250, in *Giur. cost.*, I, 1996, 2269.

²⁰ C. cost., 16 luglio 1996, n. 250, cit., 2269.

²¹ Cfr., ancora C. cost., 16 luglio 1996, n. 250, cit., 2269.

²² C. cost., 23 ottobre 1995, n. 482, in *Giur. cost.*, III, 1995, 4120.

²³ Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo tra ordinamento statale e ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1992, 584 ss.; M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, in *Giur. cost.*, I, 1995, 2272 ss.; M. LUCIANI, *Nuovi rapporti tra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1987, 385 ss.

²⁴ In tal senso v. R. TOSI, «Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza

rebbero salvaguardate dal carattere cedevole delle norme dettate nei regolamenti.

Profonde differenze sembrano però sussistere tra norme legislative di dettaglio e norme regolamentari. Innanzitutto, mentre le prime sono dettate contestualmente alla legge che disciplina i principi fondamentali della materia, le norme regolamentari sono adottate solo in un momento successivo. Dunque, verrebbe meno quel carattere di strumentalità necessaria a garantire l'operatività immediata delle riforme legislative che giustifica l'adozione di norme legislative di dettaglio²⁵. Ancora, diversamente dalla disciplina di dettaglio adottata con legge, i regolamenti governativi non forniscono alle Regioni garanzie nel procedimento di formazione; dal momento che ad esse non è riconosciuto un potere di iniziativa legislativa e che il regolamento viene in essere senza la stessa trasparenza con cui si forma l'atto legislativo²⁶. Del resto, l'ammissibilità dei regolamenti in materie di competenza regionale non può nemmeno sostenersi sulla base di un presunto silenzio della Carta costituzionale per quanto riguarda la *forma* della disciplina statale di dettaglio. Come è noto, il silenzio è dovuto al fatto che la questione della ammissibilità di una disciplina di dettaglio dettata dal legislatore statale si è posta solo in un momento successivo²⁷.

regionale, Cedam, Padova, 1987, 190 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regolamento del commercio: invaso delle competenze regionali*, contra legem, o da espungere con la normativa di attuazione?, in *Giur. cost.*, I, 1989, 771 ss.

²⁵ Per queste osservazioni che sottolineano la necessaria e fondamentale contestualità della disciplina statale di dettaglio v. M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, cit., 2276.

²⁶ Per l'analisi di questi ulteriori elementi distintivi delle leggi di dettaglio rispetto ai regolamenti governativi che assolvono la stessa funzione, cfr. M. LUCIANI, *Nuovi rapporti tra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, cit., 394 ss. L'autore sottolinea inoltre come tra regolamento statale e legge regionale si verrebbe a creare uno strano rapporto. Infatti, se si aderisce alla tesi che le leggi regionali di dettaglio pongono una deroga rispetto alla disciplina legislativa dispositiva, ma non la abrogano, anche i regolamenti statali verranno semplicemente derogati, ma non abrogati dalla legislazione regionale sopravvenuta.

²⁷ In questo senso vedi ancora, G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, cit., 3751. In dottrina è stato sostenuto che sarebbe ragionevole, comunque, ritenere che «la normativa statale provvisoriamente sostitutiva di quella regionale debba presentare gli stessi caratteri formali degli atti sostituiti», A. FERRARA, *Il Ruolo di partecipazione della regione al processo di formazione e di attuazione delle politiche comunitarie*, cit., 27 ss.

3. *Il controllo della Corte dei conti su regolamenti di delegificazione autorizzati a dettare i principi fondamentali in materie oggetto di potestà concorrente*

Tornando all'analisi della nuova legge di semplificazione sembra interessante rilevare che la disciplina dettata dall'art. 1, c. 4° , lett. a) se risulta, in qualche modo, riconducibile alle recenti posizioni della Corte costituzionale, appare invece in netto contrasto con la decisa posizione che la Corte dei conti è venuta ad assumere negli ultimi anni. La scelta compiuta dal legislatore sembra avere così le forme di una vera e propria risposta alla *querelle* che si è innescata tra Corte dei Conti e Parlamento. Per chiarire meglio i termini della questione va detto che, di recente, la Corte dei conti ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale su leggi che autorizzano regolamenti di delegificazione. Ci si riferisce alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze nn. 598 e 689/1999²⁸ nei confronti dell'art. 17, c. 1°, l. n. 196/1997 e dell'art. 20, c. 2°, l. n. 59/1997, come sostituito dall'art. 2, c. 1°, l. n. 50/1999. In particolare, la Corte dei conti ha censurato tali leggi poiché attribuivano a regolamenti di delegificazione, il compito di dettare i principi fondamentali cui le Regioni si dovevano attenere per disciplinare la materia. In tal modo, secondo l'organo di controllo, i regolamenti andavano ad incidere in una materia in cui l'art. 117 Cost. stabilisce una riserva assoluta di legge. Il termine legge del c. 1° dell'art. 117 «deve essere inteso, infatti, nel senso di «legge formale» o quantomeno di «atto avente forza di legge», con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative statali che prevedono la delegificazione (per quel che concerne lo Stato) delle materie indicate dall'art. 117 Cost. e la possibilità di emanare la normativa di principio tramite i regolamenti governativi, ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988»²⁹. Che si tratti di una riserva assoluta³⁰ può, del resto, farsi discendere dalla natura delle norme che lo Stato è chiamato ad adottare. La disciplina di prin-

²⁸ Cfr. Corte dei conti, 10 settembre 1999, ordinanza n. 598, in *G.U.* 27 ottobre 1999, I serie speciale, n. 43, 112 ss. e Corte dei conti, 21 ottobre 1999, ordinanza n. 689 in *G.U.* 22 dicembre 1999, I serie speciale, n. 51, 62 ss. Sul controllo della Corte dei conti sui regolamenti di delegificazione v., in dottrina, P. MILAZZO, *Il potere regolamentare del Governo in alcuni recenti interventi della Corte dei conti*, in *Osservatorio sulle fonti del diritto 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 205 ss.

²⁹ Corte dei conti, 21 ottobre 1999, ordinanza n. 689, cit., 64

³⁰ In dottrina v. per tutti G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 183 ss.

cipio non sembra, infatti, frazionabile tra fonti statali di grado diverso³¹.

A prescindere comunque dalle censure d'incostituzionalità prospettate dalla Corte dei conti, utilizzare i regolamenti di delegificazione per stabilire i principi fondamentali risulta una inutile complicazione normativa e quindi sembra andare contro quella che è l'esigenza di razionalizzare³² il sistema che rappresenta il *proprium* della delegificazione. Ancora, l'uso dei regolamenti di delegificazione non permette una agevole ricostruzione della complessa vicenda normativa che si verrebbe a creare, dal momento che desta non poche perplessità che il mutamento della disciplina di un regolamento statale possa produrre l'abrogazione della disciplina di dettaglio regionale, con esso incompatibile, così come avviene all'entrata in vigore delle nuove leggi statali di principio.

Si vede bene come, in realtà, le questioni che la Corte dei conti si è trovata ad affrontare siano diverse da quella posta dalla disciplina prevista nella legge di semplificazione. Infatti, mentre le leggi censurate autorizzano regolamenti di delegificazione ad intervenire in materia regionale per dettare i principi fondamentali della materia, la nuova legge di semplificazione prevede che questi regolamenti dettino «semplicemente» una disciplina «cedevole» di dettaglio. Nonostante questa fondamentale differenza, l'impressione che si ha, commentando il nuovo sistema di regolamenti «cedevoli» che la legge di semplificazione per il 1999 è volta ad introdurre, è che il legislatore abbia voluto rispondere alle censure poste dalla Corte dei conti. Il ragionamento seguito, forse, potrebbe essere stato motivato dalla considerazione che se i regolamenti non possono dettare norme di principio vincolanti per la legislazione regionale, ciò non impedisce che tali atti possano dettare la disciplina dispositiva di dettaglio in quella materia. La recente sentenza della Corte costituzionale spinge del resto in questa direzione. Questa prima impressione sembra avvalorata dalla circostanza che almeno una delle ordinanze di remissione emesse dalla Corte dei conti riguarda proprio la semplificazione dei procedimenti amministrativi. In particolare, l'ordinanza n. 689/1999 prende in esame il sistema introdotto con l'art. 20, c. 2°, l. n. 59/1997 come sostituito dall'art. 2, c. 1°, l. n. 50/1999 e lo censura nella parte in cui prevede la possibilità per i regolamenti di in-

³¹ In questo senso v. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., 33. L'autrice individua il limite della materia regionale come uno dei tratti distintivi che possono essere evidenziati per differenziare delega e delegificazione.

³² In questo senso v. per tutti F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, cit., 175 ss.; A. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, cit., 1 ss.

tervenire in una materia riservata alla legge. Il legislatore, quindi, forse anche al fine di raggiungere la semplificazione in materie in cui è prevista una competenza concorrente senza incorrere nelle censure della Corte dei conti, ha pensato il nuovo meccanismo. Tale sistema, assimilabile a quello della legge statale che detta norme di dettaglio, dovrebbe porlo, infatti, al riparo dalle censure.

4. *I regolamenti previsti dalla nuova legge di semplificazione come presupposto per l'attivazione delle competenze regionali*

La scelta del legislatore di affidare la provvisoria attuazione della semplificazione in ambito regionale ai regolamenti di delegificazione pone un ulteriore problema. La disciplina, così come è posta, non chiarisce il rapporto che deve sussistere tra gli atti dell'esecutivo e le leggi regionali che devono disciplinare la materia.

La questione, in sostanza, si pone in questi termini: le leggi regionali di dettaglio possono essere adottate prima che intervengano i regolamenti di delegificazione? Aver attribuito un carattere cedevole ai regolamenti non vale, infatti, a chiarire se la potestà legislativa regionale possa essere esercitata fin dal momento dell'entrata in vigore delle singole leggi annuali e non a seguito dell'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione³³. Anche se rara, tale eventualità deve essere presa in considerazione perché essa chiarisce il ruolo che i regolamenti realmente vengono ad assumere. La risposta più ovvia che verrebbe da dare alla questione è che, nel caso in cui una legge regionale di dettaglio venisse adottata prima del regolamento, secondo la normale ricostruzione dei rapporti tra leggi statali dispositive e leggi regio-

³³ Pone l'accento sulla necessità di rendere più chiaro il rapporto che si crea tra regolamenti statali e leggi regionali anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali. V. *Commissione parlamentare per le questioni regionali - Resoconto di mercoledì 20 settembre 2000*. La Commissione, concluso l'esame del disegno di legge, ha espresso parere favorevole con la seguente osservazione: «valuti la Commissione di merito se la disposizione di cui all'art. 1, c. 4°, lett. a) sia formulata in modo idoneo a garantire che nelle materie di cui all'art. 117 Cost. le regioni possano direttamente provvedere – in applicazione dei principi di cui all'art. 20, l. n. 59/1997 – alla semplificazione, sin dal momento dell'entrata in vigore delle singole leggi annuali, fermo restando che, fino a quando le regioni non avranno provveduto con propri atti normativi, saranno applicate in via suppletiva le relative misure di semplificazione di cui ai regolamenti statali di delegificazione».

nali, tale legge sarebbe *preferita*³⁴. Una soluzione del genere sembrerebbe perfettamente compatibile con il meccanismo che regola i rapporti tra legge statale di dettaglio e legge regionale ugualmente di dettaglio cui il legislatore sembra aver fatto riferimento. A ben vedere, però tale soluzione non appare conforme al modo di operare proprio della delegificazione. Infatti, la scelta di intervenire in materia con regolamenti di delegificazione non si rivela priva di conseguenze. Secondo la disciplina prevista dalla l. n. 62/1953, la c.d. legge Scelba³⁵, il legislatore regionale deve adeguare la legislazione regionale ai nuovi principi fondamentali dettati dal legislatore statale, ma nel caso in cui nella materia sia stata disposta una delegificazione, sulla base delle prescrizioni dettate dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, l'abrogazione delle norme che prima dettavano la disciplina della materia non interviene fin quando non sia stato adottato il regolamento³⁶. Dunque, fin quando non intervengono i regolamenti di delegificazione sembrerebbe proprio che le Regioni non possano (e forse non siano nemmeno tenute a) dettare la nuova disciplina di dettaglio, perché ancora nulla, nella legislazione statale, si è modificato. Altrimenti, si verificherebbe la situazione paradossale in cui le Regioni si adeguano a principi fondamentali che non risultano ancora modificati. Rispetto alle altre ipotesi in cui un regolamento interferisce in materia regionale, la scelta dei regolamenti di delegificazione sembra presentare quindi un aspetto ulteriore. Tali regolamenti devono necessariamente essere adottati perché le Regioni possano intervenire in materia. Pertanto, anche se l'ipotesi prospettata risulta molto difficile da verificarsi, la questione posta sem-

³⁴ Si esprime in termini di «preferenza» e non di «riserva» di competenza per ricostruire i rapporti tra legge statale e legge regionale, per la prima volta, V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, 502 ss.; ID., *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 956.

³⁵ Come è noto, la l. n. 62/1953, la cosiddetta legge Scelba, all'art. 10 prevede che: «le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al c. 1° dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse.

I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni». Per l'ampio dibattito sviluppatosi in dottrina sul tema si veda per tutti T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, V, Giuffrè, Milano, 2000, 214 ss.

³⁶ Questa conclusione, sembra condivisibile, anche aderendo ad una ricostruzione meno rigida del *modus operandi* della delegificazione come quella proposta di recente da A. Ruggeri. L'autore, pur mettendo in evidenza che, quando si delegifica, l'effetto abrogativo non può essere ricondotto né solo alla legge né solo al regolamento, conclude riconoscendo che, comunque, tale effetto non può «essere ripartito lungo la retta del tempo» per ragioni di coerenza ed armonia nella disciplina della materia. Cfr. A. RUGGERI, «Fluidità» nei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi di inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione), in «Itinerari di una ricerca sulle fonti», Giappichelli, Torino, 2000, 364.

bra essere utile per chiarire meglio i rapporti che si verrebbero a creare tra regolamenti statali di delegificazione e leggi regionali. Infatti, l'ammissibilità dei regolamenti governativi in materie regionali si è sempre basata, quando è stata riconosciuta, sul fatto che i regolamenti «cedevoli» così come la legislazione di dettaglio statale non ledono le competenze regionali. Tutto ciò sul presupposto che quello che deve essere tutelato non è tanto il riparto di competenze *astrattamente* fissato dalla Costituzione³⁷ quanto le competenze regionali esercitate *in concreto*. Quando il legislatore ricorre alla delegificazione però quella che viene lesa risulta proprio la concreta competenza delle Regioni ad adottare le norme di dettaglio. Anzi, un'eventuale inerzia del Governo potrebbe bloccare ogni successivo intervento regionale. Tale ulteriore elemento di complicazione dei rapporti tra fonti secondarie statali e fonti regionali sembra avvalorare ancor di più la tesi della inammissibilità dei regolamenti governativi in materia regionale.

Ad una diversa ricostruzione del complesso meccanismo creato dal legislatore si potrebbe giungere, forse, sulla base di quanto prevede il c. 7° dello stesso art. 20, l. n. 59/1997, comma che, già prima che l'art. 20 venisse novellato, è apparso di difficile interpretazione. In particolare, il c. 7° prevede che «le Regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dai commi da 1° a 6° nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima».

Sorvolando sulla confusione tra principi fondamentali della materia e principi generali³⁸ che sembra emergere, questa disposizione potrebbe essere intesa come una volontà del legislatore di considerare gli stessi «principi»³⁹ della delegificazione a livello statale anche come principi fondamentali della materia immediatamente vincolanti per la Regione. La duplice valenza riconosciuta ai principi permetterebbe di separare quindi le vicende dei regolamenti di delegificazione dalla semplificazione a livello regionale. In

³⁷ In questo senso vedi M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, cit., 2277.

³⁸ Sul tema v. R. TOSI, «*Principi fondamentali*», cit.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, 1992.

³⁹ Sulla prassi ormai costante di sostituire le norme generali regolatrici della materia con generici principi e criteri direttivi v. per tutti AA. CERVATI, *Delegificazione*, cit., 1 ss.

tal modo le Regioni potrebbero porre le norme di dettaglio senza attendere l'adozione dei regolamenti. Con questa interpretazione, il c. 7° dell'art. 20, pur rimanendo un pessimo esempio di tecnica legislativa, acquisterebbe quel senso di cui era sembrato privo sia alla Corte costituzionale⁴⁰ sia ai primi commentatori⁴¹. Anche alla luce di questa ricostruzione, il meccanismo di semplificazione a livello regionale rimane comunque farraginoso, perché prevede una sequenza, sia pure eventuale, di passaggi che sembrano tra loro in contraddizione. Infatti, se il regolamento di delegificazione interverrà prima che le Regioni dettino la disciplina di dettaglio si produrrà la situazione paradossale di una materia delegificata a livello statale che è destinata ad essere rilegificata a livello regionale.

L'adesione all'una o all'altra interpretazione del complesso «puzzle»⁴² creato dal legislatore, non sembra quindi far venir meno la convinzione che la semplificazione a livello regionale si sarebbe potuta realizzare percorrendo una via diversa.

5. *Il regolamento governativo di attuazione della legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109: un altro esempio recente di regolamenti «cedevoli» in materia regionale*

I regolamenti di delegificazione a carattere «cedevole» previsti dalla legge di semplificazione non sono i soli regolamenti ai quali è attribuito il potere di disciplinare, seppur in via provvisoria, materie di competenza regionale. Recentemente, dopo un periodo di gestazione durato ben quattro anni⁴³, è stato adottato il D.P.R. n. 554/1999, il regolamento di attuazione⁴⁴

⁴⁰ V. C. cost., 14 dicembre 1998, n. 408, cit., punti nn. 27 e 28 del considerato in diritto.

⁴¹ Cfr. A. RUGGERI, Intervento, in *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Giuffrè, Milano, 1998, 131 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla «centralità del Parlamento» alla «centralità del Governo» nella produzione normativa?*, in *Le Regioni*, 1999, 146 ss.

⁴² La complessità della normativa si deve senza dubbio al fatto che, ormai, l'art. 20, l. n. 59/1997 è il risultato di una serie di interventi legislativi successivi nel tempo. Le leggi di «produzione» sono andate più volte a modificare la legge «sulla produzione». Cfr. in questi termini G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, cit., 180.

⁴³ L'art. 3, c. 2°, l. n. 109/1994 prevedeva come termine per emanare il regolamento il 30 settembre 1995. Termine poi modificato dall'art. 9, c. 2°, l. n. 415/1998 e portato a sei mesi, decorrenti dall'entrata in vigore della legge.

⁴⁴ Il regolamento presenta una natura complessa perché composto da norme di attuazione,

della legge-quadro in materia di lavori pubblici. Tale regolamento, adottato sulla base dell'autorizzazione contenuta nell'art. 3, l. n. 109/1994⁴⁵, prevede un'ampia delegificazione che investe anche i lavori pubblici di interesse regionale. L'art 1, c. 1°⁴⁶, definendo l'ambito di applicazione del regolamento, stabilisce che la disciplina in esso disposta deve essere applicata nelle Regioni, anche a statuto speciale e nelle Province autonome. Le Regioni dovranno applicare tali disposizioni fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge-quadro. Un altro regolamento, dunque, così come i regolamenti di semplificazione pretende di trovare applicazione fin quando le Regioni non avranno provveduto a disciplinare la materia. Il ricorso allo strumento regolamentare appare, quindi, tutt'altro che infrequente e sembra rappresentare una modalità cui si ricorre sempre più spesso per intervenire in materia regionale. Il meccanismo previsto dal D.P.R. n. 554/1999 presenta però una sensibile differenza rispetto a quello adottato nella legge di semplificazione. Infatti, la «cedevolezza» dei regolamenti non è prevista dalla legge-quadro sui lavori pubblici, ma è disposta dallo stesso regolamento che prevede la sua temporanea efficacia si-

come sottolinea lo stesso titolo, e norme di delegificazione. Per un'analisi del D.P.R. n. 554/1997, si veda V. CARBONE, *La delegificazione nel nuovo regolamento sui lavori pubblici*, in *Corr. giur.*, 2000, 845 ss.

⁴⁵ Sulla delegificazione prevista nella legge-quadro sui lavori pubblici si veda G. TARLI BARBIERI, *La delegificazione per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 183 ss.; ID., *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 179 ss.; P. STELLA RICHTER, *Art. 3 - delegificazione*, in L. GIAMPAOLINO-M.A. SANDULLI-G. STANCANELLI (a cura di), *Commento alla legge quadro sui lavori pubblici sino alla «Merloni-ter»*, Giuffrè, Milano, 1999, 38 ss.; F. MASTRAGOSTINO, *Commento all'art. 3*, in *La riforma dei lavori pubblici. Commentario diretto da A. Angeletti*, I, Giappichelli, Torino, 2000, 72 ss.

⁴⁶ L'art. 1, D.P.R. n. 554/1999 stabilisce l'ambito di applicazione del regolamento e prevede che «1. il presente regolamento disciplina la materia dei lavori pubblici di cui alla l. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, che in prosieguo assume la denominazione di Legge, affidati dai soggetti elencati e nei limiti fissati dall'art. 2, commi 2° e 3°, della Legge stessa, recependo altresì la normativa comunitaria.

2. Le Regioni, anche a statuto speciale, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti regionali da queste finanziati applicano il regolamento per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell'ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione.

3. Ai sensi dell'art. 10, l. 10 febbraio 1953, n. 62, i soggetti di cui al c. 2° applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla Legge.

4. In recepimento della normativa comunitaria successiva alla Legge, gli importi espressi in ECU nella stessa Legge dovranno intendersi espressi in Euro.

5. Gli importi indicati nel presente regolamento sono considerati al netto dell'IVA».

no all'entrata in vigore delle nuove norme regionali. L'art. 3, l. n. 109/1994, del resto, secondo la Corte costituzionale⁴⁷, che è stata chiamata a valutarne la legittimità, non si applica ai lavori pubblici di interesse regionale e dunque non poteva prevedere i regolamenti «cedevoli». Il meccanismo previsto dall'art. 1 del D.P.R. presenta anche un'ulteriore anomalia rispetto ai regolamenti di semplificazione, perché le norme regolamentari si applicano provvisoriamente anche nelle due province autonome di Trento e Bolzano. In particolare, secondo il c. 3°, dell'art. 1, ai sensi dell'art. 10, l. 10 febbraio 1953, le Regioni, anche a statuto speciale e le Province autonome applicano il regolamento fin quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge-quadro. Senza soffermarsi sull'improprio richiamo all'art. 10 della c.d. legge Scelba anche per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, sembra interessante rilevare che il meccanismo appare completamente distorto per quanto riguarda le due province autonome. Rispetto a queste ultime, il rapporto tra legge statale e legge provinciale è disciplinato dall'art. 2, d.lgs. n. 266/1992, ai sensi del quale il sopraggiungere di leggi statali, che regolano principi di riforma incompatibili con le leggi provinciali, non ne determina l'abrogazione, ma fa sorgere semplicemente in capo alla provincia l'obbligo di adeguarsi alla nuova legislazione statale. Con la conseguenza che, in caso di mancato adeguamento, la legislazione provinciale diverrà incostituzionale. Per le province autonome, quindi, il regolamento prevede un meccanismo di adeguamento completamente diverso dal meccanismo normale e si pone in contrasto con la disciplina prevista dal decreto legislativo.

L'invasione di competenza che si realizza tramite questo contorto meccanismo non è, comunque, passata inosservata. Così sul neonato regolamento di delegificazione pendono già alcuni conflitti di attribuzione⁴⁸.

6. Considerazioni conclusive

La breve analisi, che si è tentato di compiere nei paragrafi precedenti, dimostra quanto la modifica, che è stata introdotta in tema di semplificazione dei procedimenti di competenza regionale, incida profondamente sulla rico-

⁴⁷ Cfr. C. cost., sent. n. 482/1995, cit.

⁴⁸ Hanno proposto il ricorso per conflitto di attribuzioni la Regione Emilia-Romagna e le province autonome di Trento e Bolzano, cfr. i ricorsi nn. 30, 31 e 32, in *Gazzetta Ufficiale* 6 settembre 2000, I serie speciale, n. 37, 9 ss.

struzione dei rapporti tra atti secondari dello Stato e leggi regionali. Come si è cercato di dimostrare, il legislatore si è mosso sulla falsariga di una recente giurisprudenza della Corte che, modificando un suo precedente orientamento, ha ritenuto ammissibili regolamenti dell'esecutivo in materia regionale, purché dotati di carattere provvisorio. Sembra opportuno, quindi verificare se i regolamenti previsti dal nuovo c. 2° dell'art. 20, l. n. 59/1997 possano, in qualche modo, essere assimilabili a quelli ritenuti ammissibili da questa recente giurisprudenza. La Corte, come è stato osservato⁴⁹, ha ritenuto ammissibili i regolamenti di attuazione di direttive comunitarie anche in materia regionale purché siano rispettate tre condizioni: a) che le norme regolamentari vengano considerate cedevoli; b) che manchi la disciplina regionale o provinciale di attuazione; c) che sia rispettato il principio di legalità sostanziale. Di queste tre condizioni si può dire con certezza che i regolamenti di semplificazione rispettino solo la prima, dal momento che è la legge stessa ad attribuire a tali atti un carattere cedevole. Per quanto riguarda, il principio di legalità nulla si può dire finché i regolamenti non verranno concretamente adottati. La seconda condizione non viene rispettata. Infatti, i regolamenti sono adottati, diversamente da quanto accade nell'ipotesi presa in considerazione dalla Corte, prima che si verifichi l'inadempimento da parte delle Regioni. Si vede bene, pertanto, come tra i regolamenti di attuazione di direttive comunitarie ed i regolamenti di semplificazione vi sia una sostanziale differenza. I primi sono adottati a fronte di una inerzia regionale, gli altri sono adottati a prescindere dall'attività delle Regioni, sul solo presupposto che la materia deve essere semplificata. Dunque, pur volendo condividere il nuovo orientamento della Corte costituzionale⁵⁰, non sembra che le due ipotesi siano assimilabili e quindi che l'ammissibilità di un tipo di regolamento determini necessariamente quella dell'altro.

Continuando l'analisi degli elementi che possono rendere applicabili le conseguenze cui è giunta la Corte nella sent. n. 425/1999 anche ai regolamenti di semplificazione, si deve ricordare che il giudice costituzionale ha ritenuto ammissibili i regolamenti di attuazione giustificando il ricorso a tali strumenti per non incorrere in una responsabilità nei confronti della Comunità Europea. Sembra opportuno verificare, pertanto, se anche rispetto ai regolamenti di semplificazione vi possa essere qualche obiettivo da realizzare

⁴⁹ Individua queste tre condizioni di ammissibilità dei regolamenti di delegificazione in materia regionale P. CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, 436.

⁵⁰ In senso molto critico nei confronti di questa sentenza si è espresso G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, cit., 3746 ss.

che non può essere mancato a causa di un ritardo delle Regioni. Una parte della dottrina ha ricostruito la giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti statali in materie di competenza regionale mettendo in evidenza come, nonostante il principio generale della separazione delle competenze tra Governo e Regioni, l'ammissibilità dei regolamenti statali venga nei fatti valutata dalla Corte *case by case*⁵¹; poiché esigenze di *uniformità ed efficienza* dell'ordinamento possono, in alcuni casi, giustificare il sacrificio dell'autonomia regionale che la separazione di competenze garantisce. Non si deve sottovalutare, infatti, che « in generale la risultante di più forze che tendono verso direzioni diverse si evidenzia solo a contatto del concreto, della circostanza, del contesto, perché è solo in relazione al caso storico che si può determinare l'entità e la proporzione delle forze in tensione⁵²».

La semplificazione di buona parte dei procedimenti amministrativi per arrivare ad uno «stato leggero» potrebbe essere ricondotta, forse, ad una esigenza di efficienza dell'ordinamento e quindi, per questa via, potrebbe essere giustificato un superamento del divieto dei regolamenti statali in materia regionale. Non vi è dubbio che la semplificazione amministrativa rappresenti una forte spinta verso l'efficienza. I regolamenti « cedevoli » in materia regionale verrebbero dunque ammessi in ragione di questa superiore esigenza.

A ben guardare però, semplificazione e delegificazione non sono così strettamente legate come le riforme avviate in questi anni, a partire dalla l. n. 241/1990⁵³, potrebbero far pensare. Vero è, come è stato sostenuto, che ormai si tratta di un binomio inscindibile in cui la semplificazione rappresenta il fine da raggiungere e la delegificazione il mezzo⁵⁴. Risulta altrettanto vero, però, come è stato di recente argomentato⁵⁵, che alla semplificazione amministrativa si sarebbe potuto giungere anche senza ricorrere allo strumento della delegificazione, poiché « nessun nesso di necessità logica unisce

⁵¹ M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di riforma*, in *Giur. cost.*, 1992, 4168 ss.

⁵² M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di riforma*, cit., 4168.

⁵³ Non vi è dubbio, comunque, che delegificazione e semplificazione risultino strettamente connesse. Il vero e proprio «decollo» della delegificazione, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista delle trasformazioni rispetto al modello previsto nella l. n. 400/1988, si è avuto proprio in occasione di un altro grande intervento di semplificazione amministrativa la l. n. 537/1993.

⁵⁴ In questi termini v. G. DEMURO, *La legge di semplificazione annuale*, cit., 181. L'autore sottolinea come la delegificazione sia la tecnica e la semplificazione il fine da raggiungere.

⁵⁵ M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella «legge annuale di semplificazione»*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 385 ss.

gli obiettivi della semplificazione amministrativa alla delegificazione»⁵⁶. La scelta dei regolamenti di delegificazione sembra essere stata dettata quindi più da una volontà di spostare l'asse della produzione normativa a favore del Governo nei settori delle riforme della pubblica amministrazione che non da una reale necessità di ricorrere a tale strumento normativo. Anche se, non vi è dubbio che, nel tempo, aver realizzato la semplificazione ricorrendo alla delegificazione non è la stessa cosa che aver raggiunto l'obiettivo ricorrendo ad una legge. Come è noto, infatti, la delegificazione permette da un lato, al Parlamento di non occuparsi più della micro legislazione e dall'altro, al Governo di intervenire in modo più rapido e tempestivo in materia.

Spezzare il nesso che sembra legare indissolubilmente semplificazione e delegificazione rende evidente quanto il ricorso alla delegificazione, anche in materie di competenza regionale, risulti meno automatico di quanto esigenze di efficienza indurrebbero a far pensare. In ambito regionale, l'obiettivo della semplificazione si sarebbe potuto raggiungere per altra via, magari confidando maggiormente sulla rapidità di un intervento regionale. Tutto ciò è reso ancora più chiaro, solo se si guarda al paradosso che si realizza delegificando a livello statale una materia che successivamente il legislatore regionale provvederà a rilegificare. Quella che si compie appare una delegificazione veramente anomala perché destinata, inevitabilmente, ad essere seguita da una rilegificazione. In materie di competenza regionale, quindi, nemmeno i benefici, a lungo termine, che la delegificazione della materia produce a livello statale servono a giustificare il ricorso a tale strumento.

Non sembra contraddire questa conclusione la possibilità di recente riconosciuta in capo alle Giunte regionali⁵⁷ di adottare regolamenti. Infatti, se, grazie alla recente modifica costituzionale⁵⁸, avrà un senso utilizzare la delegificazione anche a livello regionale⁵⁹, ciò non toglie che prima che la

⁵⁶ M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa*, cit., 400.

⁵⁷ In questo senso v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 246 ss.

⁵⁸ Sulla modifica costituzionale realizzata con la l. cost. n. 1/1999 v. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Pol. dir.*, 2000, 559 ss.; F. SORRENTINO-R. CALVANO, *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corr. giur.*, 2000, 425 ss.

⁵⁹ Come è noto, fino alla recente modifica costituzionale la delegificazione nelle regioni a statuto ordinario non aveva alcun senso perché mancava la dualità di organi che si ritrova nel meccanismo previsto a livello statale. Infatti, il potere di adottare i regolamenti era attribuito al Consiglio regionale e non alla Giunta. Sul tema v., G. MARAZZITA, *La delegificazione regionale*, in *Nomos*, 1994, 23 ss. Per alcune ipotesi di delegificazione al livello regionale già prima della modifica costituzionale v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare e gli atti sub legislativi delle Regioni*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Cedam, Padova, 1997, 239 ss.

delegificazione si realizzi sarà necessario un intervento della legge regionale. Solo sulla base di tale legge la Giunta sarà autorizzata ad adottare regolamenti di delegificazione⁶⁰. Secondo la maggior parte della dottrina⁶¹, infatti, l'art. 117 Cost. prevede una vera e propria riserva relativa di legge regionale. Dunque, la delegificazione potrà realizzarsi solo dopo che la legge regionale sarà stata adottata.

Last but not least degli argomenti che possono essere adottati a sostegno della inammissibilità dei regolamenti di semplificazione «cedevoli» in materia regionale, la Corte costituzionale, nella già ricordata sent. n. 408/1998, ha avuto modo di affermare l'inammissibilità dei regolamenti statali di semplificazione in materia regionale⁶². Sulla base di questo precedente, sembrerebbe che, almeno per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, il ricorso a regolamenti di delegificazione «cedevoli» non possa essere considerato ammissibile.

Con la consapevolezza che, nonostante la nota «legge di Kirschmann»⁶³, non solo un tratto di penna del legislatore, ma anche una pronuncia della Corte costituzionale può mandare al macero intere biblioteche, aspettiamo fiduciosi quale saranno gli orientamenti futuri del giudice costituzionale.

⁶⁰ Sui problemi connessi alla delegificazione in ambito regionale in seguito alla modifica costituzionale del 1999 ed in particolare sulla necessità di una previa legge regionale che autorizzi la delegificazione v. ora l'ampia analisi di Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni a margine della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2000, 149 ss.

⁶¹ Si veda L. PALADIN, *Diritto regionale*, IV ed., Padova, 1985, 342 ss.; A. D'ATENA, *Competenze comunitarie e competenze regionali in materia agricola* (1988), ora in *Costituzione e regioni*, Milano, 1991, 453.

⁶² Cfr. C. cost., 14 dicembre 1998, n. 408, cit., punti nn. 27 e 28 del considerato in diritto, 3528.

⁶³ Cfr. J.M. KIRCHMANN, *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft* (1847), trad. it. a cura di P. FREZZA, *Della mancanza di valore della giurisprudenza come scienza*, Pisa, 1942.