LE LEGGI ANNUALI DI SEMPLIFICAZIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

di *Vincenzo Casamassima*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Semplificazione e fonti regionali: i problemi aperti nel vigore del vecchio Titolo V. – 3. La delegificazione semplificatrice alla luce del nuovo riparto di competenze normative tra Stato e Regioni: il tramonto dei regolamenti «cedevoli»? – 4. Rapporti tra fonti statali e regionali nella legge di semplificazione per il 2001.

1. *Premessa*

La tematica che intendiamo affrontare nel presente lavoro è costituita principalmente dai riflessi che la riforma del Titolo V della Costituzione potrà avere sull'esercizio della «funzione semplificatoria». Con tale espressione intendiamo riferirci, sinteticamente, a quella particolare forma «trasversale» di svolgimento della funzione normativa, cui si connette l'utilizzo di differenti fonti del diritto pragmaticamente unificate dal perseguimento della comune finalità di implementare e sostenere un processo di «riforma permanente» dell'ordinamento nel senso della semplificazione amministrativa e del riordino normativo [1]. Non è questa la sede per proporre una ricostruzione di carattere generale delle problematiche legate ai meccanismi ed alla prassi della semplificazione, ma ci pare imprescindibile, anche assumendo le vesti dell'osservatore specificamente attento alle novità del momento, riaffermare

[1] Hanno evidenziato, tra gli altri, il dato della bi-direzionalità del concetto di semplificazione, quale emerge dalla lettura dell'art. 20 della l. n. 59/1997, N. LUPO, *Legge di semplificazione 1998*, in *Gazz. giur.*, 1999, n. 22, p. 1 ss.; ID., *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, Giuffrè, Milano, 2000 e M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385 ss.

la rilevanza e chiarire la portata dell'operazione consistente nell'introduzione di un macro-obiettivo di politica legislativa, la semplificazione appunto, quale ragione giustificatrice di insiemi eterogenei di interventi normativi.

Con l'art. 20 della l. n. 59/1997 si era voluto, in qualche modo, conferire cogenza normativa alla duplice finalità dello snellimento strutturale di procedimenti amministrativi da individuarsi successivamente da parte del legislatore, e della parallela «riscrittura chiarificatrice», a beneficio della più ampia platea di potenziali interpreti, di normative settoriali, da riallocare unitariamente all'interno di nuove fonti di cognizione, i testi unici. Come noto, l'accordo pressochè unanime tra le forze politiche circa la necessità di portare avanti l'opera di semplificazione ha spinto verso la scelta di perseguire lo scopo mediante la previsione di una nuova *species* di legge a cadenza annuale (che si affianca alle leggi finanziaria e comunitaria), la c.d. legge di semplificazione, al fine – si è detto in dottrina – di «far avvertire come stringente e vincolante il macro-obiettivo in questione dagli attori istituzionali coinvolti» [2].

Lasciando per il momento da parte le problematiche gravitanti intorno all'istituto del testo unico, ci preme evidenziare come per la semplificazione amministrativa si sia previsto quale strumento precipuo l'emanazione di regolamenti di delegificazione, autorizzati dalla legge annuale a sostituire disposizioni di rango primario contenenti «norme concernenti procedimenti amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome» [3]. All'utilizzo della delegificazione non si collega, peraltro, come necessaria conseguenza, una riduzione della complessità dei procedimenti, raggiungendosi mediante la medesima solamente lo scopo di contrastare il fenomeno della c.d. «inflazione legislativa» e cioè di favorire una diminuzione della rilevanza quantitativa (ritenuta eccessiva) delle fonti di produzione di livello primario all'interno di particolari ambiti normativi [4]. La scelta com-

---

[2] N. LUPO, *Legge di semplificazione*, cit., p. 2.

[3] Il nesso di strumentalità tra delegificazione e semplificazione amministrativa è chiaramente messo in luce da G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in *Osservatorio delle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 179 ss. e G. VESPERINI, *La riforma dei procedimenti amministrativi*, in D. DE CAPRARIIS-G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare*, vol. II, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 262 ss., così come gli aspetti sostanziali e formali della semplificazione sono riconosciuti ed accostati da L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 335 ss. e C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 1081 ss.

[4] In generale, sulla *ratio* «deflattiva» della delegificazione cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989/1995). La difficile attuazione dell'art. 17, c. 2° della l. 23 agosto, 1988, n. 400*,

piuta dal legislatore in favore di tale strumento è, quindi, da ricollegare, oltre che appunto all'esigenza di ridurre il rilievo quantitativo della normazione di livello primario, all'emersione di una tendenza alla delineazione, fattuale, di «una sorta di 'riserva di regolamento' nei settori dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione» [5].

Nel profilo più strettamente concernente le relazioni tra fonti del diritto di rango primario e secondario può, infatti, a nostro parere, individuarsi un risvolto dell'affermarsi di una certa visione dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ambito normativo rappresentato dalla disciplina delle modalità di svolgimento dei compiti spettanti alla pubblica amministrazione. Tale settore viene individuato, dalle previsioni normative e ancor più dalla prassi, quale area, in un certo qual modo, attribuita all'autonomo potere decisionale del Governo, di cui rappresenterebbe «pertinenza strumentale». La quasi totale sottrazione della stessa (data la genericità delle leggi autorizzanti la delegificazione) al controllo dell'organo titolare della funzione legislativa tende ad essere giustificata sul presupposto di un consenso diffuso circa i princìpi ispiratori impliciti delle attività finalizzate alla semplificazione e circa la capacità del Governo di rispondere nel miglior modo possibile alle esigenze di flessibilità di un'efficace azione di revisione dei meccanismi procedimentali e di garantire a quest'ultima unitarietà e coerenza.

La concezione che da quanto detto traspare, imperniata su un ruolo centrale degli organi di vertice del potere esecutivo nell'attuazione delle direttive di carattere generale ad esso impartite, in pratica esclusivamente, dalla legge-madre in materia di delegificazione semplificatrice, si riverbera, quanto ai suoi effetti, non soltanto sul sistema di rapporti tra fonti statali, ma anche sulle relazioni inter-ordinamentali tra Stato e Regioni, come emerge chiaramente dal contenuto dispositivo dei commi dell'art. 20 della l. n. 59/1997 miranti a regolare le forme del perseguimento del macro-obiettivo della semplificazione nelle materie di competenza regionale. La riconosciuta necessità

Giappichelli, Torino, 1996, pp. 5-6, per il quale essa «garantisce poi, rispetto alla legge, una maggiore flessibilità nel rispondere alle esigenze di regolazione giuridica che lo Stato sociale ha determinato, nonché, sul piano della forma di governo, una più corretta ripartizione normativa fra fonti primarie e fonti secondarie», oltre ad arginare il fenomeno della «amministrativizzazione» della legge, sul quale cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968 e G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale,* I – *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, Appendice 1990, p. 156 ss.

M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa*, cit., pp. 402-403.

[5] M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa*, cit., pp. 402-403, la quale, infatti, argomenta che «sembra rendere ragione della scelta per la delegificazione l'ubicazione del Governo in una postazione strategica per entrare nel merito delle decisioni che presuppongono una diretta e ravvicinata conoscenza della macchina amministrativa».

di una riforma delle modalità di esercizio delle funzioni spettanti alla pubblica amministrazione e l'incontestabile esigenza di un'estensione dell'ambito di realizzazione degli interventi anche ai settori soggetti alla potestà legislativa delle Regioni hanno fatto sì che la volontà di assicurare la massima rapidità e comprensività possibile allo svolgimento dell'opera di semplificazione propiziasse un'interpretazione nel senso dell'elasticità dei criteri di riparto delle competenze. Elasticità che, peraltro, almeno entro certi limiti, è consustanziale al concetto stesso di concorrenza tra potestà normative.

La finalità del presente lavoro vuole essere proprio quella di proporre alcune riflessioni intorno alla configurazione che dall'art. 20 della l. n. 59/1997 è offerta dei rapporti tra fonti statali (leggi e regolamenti, in particolare quelli delegificanti) e fonti regionali (espressione delle potestà legislativa e regolamentare). Lo sguardo sarà rivolto certo anche all'esperienza degli ultimi anni, ma si tenderà, soprattutto, a rileggere le disposizioni indagate alla luce dei princìpi normativi e dei criteri interpretativi traibili dal nuovo Titolo V della Costituzione, nonché a confrontarsi con i contenuti della legge di semplificazione per il 2001 (l. n. 229/2003) [6], i quali, hanno mutato profondamente il volto dell'azione di semplificazione come prefigurata dalla c.d. legge Bassanini I, di cui hanno sostituito, infatti, integralmente il citato art. 20. Il cambiamento interessa, come vedremo, in maniera rilevante anche la delineazione dello schema di relazioni tra esercizio di competenze normative statali e regionali, imponendo all'interprete un confronto con problematiche parzialmente diverse da quelle poste dai vigenti enunciati legislativi.

2. *Semplificazione e fonti regionali: i problemi aperti nel vigore del vecchio Titolo V*

Le premesse di cui al precedente paragrafo ci consentono di entrare senza indugi nel vivo della tematica che si intende affrontare, partendo dalla considerazione preliminare dell'introduzione da parte dell'art. 20 della l. n. 59/1997 di norme chiaramente riflettenti, come è ovvio, la *ratio* ispiratrice del riparto di competenze tratteggiato dalle allora (nel 1997) vigenti disposizioni contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione. L'art. 117 Cost., infatti, delineava un contesto nel quale, se pure con geometrie va-

[6] Tale legge, già approvata il 19 marzo 2003 dall'assemblea del Senato, fu successivamente rinviato alle camere da parte del Capo dello Stato per questioni inerenti la copertura finanziaria.

riabili, la potestà legislativa dello Stato si estendeva (se si esclude la particolare condizione delle Regioni a statuto speciale) a tutti gli ambiti materiali individuati ed individuabili. Il limite delle materie costituiva un limite di legittimità per la legislazione regionale [7], mentre sostanzialmente nessun limite esisteva che potesse precludere alla legge statale l'intervento in determinati settori dell'ordinamento, essendo alla medesima assicurato quanto meno il *minimum* della concorrenza con la corrispondente fonte regionale.

Quello che per lo Stato rappresentava il *minimum* costituiva, d'altra parte, per le Regioni il *maximum* e tutto il sistema si reggeva su «una definizione che non poteva mai essere definitiva» degli equilibri tra ordinamenti e competenze, così come logicamente prefigurati dall'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di una potestà legislativa ripartita. L'art. 117, c. 1°, Cost. attribuiva alla legge statale la sola posizione dei princìpi fondamentali delle materie di competenza regionale [8], ma si sa come sia oggettivamente difficile tracciare confini precisi tra normativa di principio e normativa di dettaglio e come la fissazione di princìpi «pretenda» in un certo senso un successivo completamento della disciplina, appartenendo alla stessa «essenza etimologica», oltre che naturalmente giuridica, di un principio la necessità di avere un seguito.

Quanto detto ci aiuta a comprendere le ragioni del fenomeno costituito dalla persistente produzione di effetti, in ambiti materiali divenuti di competenza regionale, da parte di leggi statali, non limitatamente alle sole parti da cui sia possibile dedurre princìpi fondamentali vincolanti per le Regioni, ma anche quali atti contenenti norme attuative dei suddetti princìpi, in mancanza di una successiva, compiuta disciplina dettata con legge regionale. Come è noto, la Consulta ha poi altresì giudicato non incostituzionale l'introduzione con legge statale, modificatrice dei princìpi in una materia di competenza regionale, di una normativa di dettaglio, immediatamente operativa, idonea a disciplinare «cedevolmente» la materia, fino alla sua sostituzione da parte di leggi regionali conformi ai nuovi princìpi, dal cui ingresso nell'ordinamento poteva, peraltro, già essere derivata (ai sensi dell'art. 10 della l. n. 62/1953) l'abrogazione delle preesistenti leggi regionali incompatibili con i medesimi [9].

---

[7] Cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 149, allorché si accenna alla scelta per l'enumerazione delle materie di competenza regionale come ad «una scelta consapevole fatta dal Costituente che … ha preferito optare per un *regionalismo della qualità*, e non già della *quantità*», intenzione peraltro tradita dalla prassi.

[8] In realtà, letteralmente, la disposizione era formulata nel senso di enunciare un limite alla potestà regionale piuttosto che una riserva di potestà statale.

[9] Si allude a C. cost., 22 luglio 1985, n. 214, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1658 ss.

Abbiamo così introdotto il concetto di cedevolezza, cioè quella nozione utilizzata dalla dottrina (e recepita, terminologicamente, anche dalla giurisprudenza) per designare la caratteristica «mobilità della frontiera», sotto il vigore del vecchio art. 117 Cost., tra legislazione regionale e statale, con la seconda autorizzata, dunque, ad «invadere» gli ambiti della prima, sebbene soltanto a titolo suppletivo e provvisoriamente, in ciò sostenuta da un'interpretazione dell'impianto costituzionale valorizzante di fatto un principio di integrazione, piuttosto che di rigorosa separazione delle competenze. Come vedremo meglio esaminando specificamente i contenuti dell'art. 20 della Bassanini I, l'approvazione di leggi statali di dettaglio non avrebbe violato «concretamente» il riparto costituzionale tra potestà legislative centrale e periferica, in quanto non avrebbe spiegato alcun effetto vincolante, abrogativo o invalidante nei confronti della legislazione regionale, potendo la produzione di effetti di tal genere configurarsi solamente nell'ambito dei rapporti con leggi statali contenenti «princìpi fondamentali».

Per quel che riguarda, invece, la potestà regolamentare, mutano parzialmente i termini del problema, entrando in gioco considerazioni concernenti i rapporti «interni» ai sistemi delle fonti statale e regionale e le connessioni tra aree di competenza, rispettivamente, della normazione primaria e di quella secondaria. Riteniamo, però, a questo punto, opportuno toccare tali tematiche disponendoci ad affrontare l'esame delle disposizioni di cui all'art. 20 della l. n. 59/1997.

È chiaro come l'azione semplificatrice realizzata attraverso lo strumento della legge annuale di semplificazione abbia ad oggetto precipuamente le materie di competenza statale, in relazione alle quali la potestà del legislatore ordinario può esplicarsi pienamente al livello della fissazione dei princìpi come a quello della normazione di dettaglio e dell'autorizzazione all'emanazione di regolamenti di delegificazione. In relazione, invece, alle materie di competenza regionale, vigente il precedente testo dell'art. 117 Cost., si sarebbe dovuta ritenere, a stretto rigore, consentita allo Stato la sola fissazione dei princìpi o, al più, in base a quanto sopra chiarito, anche la posizione di norme legislative immediatamente operative (di dettaglio) la cui efficacia fosse risolutivamente condizionata alla successiva entrata in vigore di norme dettate con legge regionale. Coerentemente con tale impostazione, l'art. 20, c. 2°, della l. n. 59/1997, nella sua formulazione originaria, prevedeva che alla legge annuale spettasse individuare i procedimenti relativi a funzioni e servizi di pertinenza regionale ed indicare, contestualmente i princìpi che restavano regolati con legge statale, nel perseguimento dell'obiettivo di dare impulso alla realizzazione del processo di semplificazione anche nelle materie di competenza delle Regioni, senza invadere le attribuzioni costituzionalmente garantite a queste ultime.

Il suddetto comma è stato, però, successivamente modificato, prima, dalla l. n. 50/1999 (prima legge di semplificazione) e poi dalla seconda legge di semplificazione (la n. 340/2000), in seguito all'intervento della quale esso stabiliva che «nelle materie di cui all'art. 117, c. 1°, Cost., i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima» [10]. Il c. 7° del medesimo articolo, d'altro canto, stabiliva che le Regioni a statuto ordinario debbano regolare le materie disciplinate dai commi precedenti e dalle leggi di semplificazione annuale, nel rispetto dei princìpi desumibili dalle loro disposizioni, costituenti princìpi generali dell'ordinamento giuridico. Si afferma, inoltre, che queste ultime disposizioni «operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia».

Soffermandoci sui contenuti del c. 2° dell'art. 20 (in particolare su quelli del suo primo periodo), è evidente come esso disegnasse una frontiera mobile, in questo caso, non tra leggi statali e regionali, bensì tra regolamenti di delegificazione e legislazione regionale. Ai regolamenti, adottati sulla base di un'autorizzazione contenuta nella legge di semplificazione, era conferita l'abilitazione a dare temporaneo svolgimento ai princìpi di cui alla citata legge, valevoli quali «princìpi fondamentali» ai sensi del vecchio art. 117, c. 1°, Cost. Una scelta di questo tipo perseguiva chiaramente la finalità «politica» di attuare in tempi brevi, a vantaggio dei cittadini, una semplificazione procedimentale estesa anche agli ambiti di competenza legislativa regionale, che venivano, dunque, ricompresi nell'area interessata dalla delegificazione, mentre il riparto costituzionale delle competenze era garantito dalla «cedevolezza» dei regolamenti, i quali (come è naturale per atti di livello secondario) avrebbero dettato disposizioni di dettaglio, sostituibili in qualunque momento soltanto da norme introdotte con leggi regionali e cioè approvate dagli organi degli enti costituzionalmente competenti per materia.

A tal proposito, risulta necessario ricordare come la giurisprudenza costituzionale si fosse espressa nel senso della legittimità dell'emanazione di re-

---

[10] Per spunti critici circa il sistema derivante dalla formulazione originaria del c. 2° dell'art. 20, si vedano 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, p. 792 ss. e G. Demuro, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «Il fine giustifica i mezzi?»*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 239 ss.; in relazione alla formulazione introdotta dalla prima legge di semplificazione, cfr. G. Demuro, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, cit., pp. 189-192; per un quadro che tiene conto anche delle innovazioni introdotte dalla l. n. 340/2000, cfr. E. Frontoni, *Delegificazione e competenze regionali: riflessioni sulla legge di semplificazione per il 1999*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 213 ss.

golamenti statali provvisoriamente efficaci in materia regionale [11], benchè fossero reperibili anche pronunce di segno opposto, ispirate al principio di separazione delle competenze [12]. In dottrina erano stati, peraltro, espressi dei dubbi circa la prassi della posizione di norme secondarie statali in materie di competenza regionale, in ragione dell'impossibilità di assimilare normativa regolamentare e disciplina legislativa di dettaglio [13]. A supportare la tesi favorevole alla legittimità dei regolamenti «cedevoli» è, però, recentemente intervenuta ancora una volta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 376/2002, pronunciata, avendo riguardo alle disposizioni costituzionali nel testo precedente alla riforma del 2001 [14], in risposta ad una questione sollevata in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed avente ad oggetto proprio le discusse disposizioni della l. n. 340/2000, che hanno introdotto nell'art. 20 della l. n. 59/1997 una nuova versione del c. 2°.

Le argomentazioni utilizzate dalla Consulta si fondano sul presupposto dell'assimilabilità e «fungibilità» di regolamenti di delegificazione e disposizioni legislative statali di dettaglio e sulla conseguente possibilità per i primi di sostituire norme appunto di dettaglio (e soltanto norme di questo tipo) contenute in previgenti atti statali di grado legislativo [15]. La cedevolezza si trasmetterebbe così dalle leggi ai regolamenti, che, non potendo naturalmente porre princìpi fondamentali delle materie regionali, non spiegherebbero alcun effetto abrogativo o invalidante sulle leggi regionali in vigore, né alcuna efficacia vincolante per il legislatore regionale futuro. Potrebbe, comunque, farsi notare, ed è stato evidenziato in dottrina, che tali effetti potrebbero legittimamente originare dalle connesse leggi di delegificazione [16],

---

[11] Vedi C. cost., 6 febbraio 1991, n. 49, in *Giur. cost.*, 1991, p. 357 ss. e C. cost., 25 luglio 1995, n. 378, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2764 ss.

[12] Si vedano C. cost., 23 ottobre 1995, n. 482, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4120 ss. e C. cost., 16 luglio 1996, n. 250, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2269 ss.

[13] M. Cartabia, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2276.

[14] C. cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Guida al dir.*, 2002, n. 46, p. 73 ss., con commento di O. Forlenza.

[15] La delegificazione potrebbe, inoltre, a parere della Corte, introdurre elementi di chiarezza: «Mentre – si afferma – in presenza di norme tutte legislative, nel cui ambito non si faceva alcuna distinzione, poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza invece di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull'assenza di ogni loro carattere di norme di principio, come tali vincolanti per le Regioni, e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali».

[16] N. Lupo, *I rapporti tra delegificazione regolamenti statali e leggi regionali. Dalla Consulta un necessario contributo di chiarezza*, in *Diritto e giustizia*, 2002, n. 32, p. 44 ss.

in quanto tali abilitate a porre princìpi (si sa, nella prassi, quanto spesso vaghi e normativamente scarsamente vincolanti) cui sono tenute a conformarsi le Regioni ed aventi efficacia abrogativa nei confronti di previgenti, contrastanti, norme regionali di livello primario.

Brevemente desideriamo, a questo punto, soffermarci sul c. 7° dell'art. 20 della l. n. 59/1997, del cui contenuto si è già detto e la cui analisi approfondiremo più avanti nel lavoro, solamente per sottolineare come quest'ultimo integrasse, in un certo senso, il disposto del c. 2°. Se tale disposizione disciplinava, infatti, l'emanazione di regolamenti cedevoli, l'art. 20, c. 7°, esplicitava la vincolatività per le Regioni dei princìpi desumibili dai commi precedenti e dalle leggi annuali di semplificazione ed attribuiva loro diretta operatività nei confronti delle Regioni medesime, consentendo, secondo quanto affermato in dottrina, l'approvazione di norme regionali di dettaglio prima dell'adozione dei regolamenti, momento dal quale, *ex* art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, avrebbero dovuto prodursi gli effetti dell'abrogazione (c.d. differita) delle norme legislative statali [17].

Le riflessioni finora condotte, come chiarito in principio, hanno tenuto fermo il riferimento al quadro costituzionale così come ci si presentava prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, allorquando le Regioni a statuto ordinario erano titolari della sola potestà legislativa concorrente, differente era la logica sottostante ai criteri di riparto delle competenze e non vi era una una norma specifica che fissasse regole precise in tema di spettanza della potestà regolamentare ai vari livelli territoriali. Le prospettive sono cambiate significativamente rileggendo la legge-madre in materia di semplificazione alla luce delle disposizioni che compongono il nuovo Titolo V della Costituzione.

3. *La delegificazione semplificatrice alla luce del nuovo riparto di competenze normative tra Stato e Regioni: il tramonto dei regolamenti «cedevoli»?*

La recente e profonda modifica subita dalla parte della Carta costituzionale dedicata alla fissazione dei cardini del nostro pluralismo territoriale ha sensibilmente trasformato i punti di riferimento anche per una lettura ed una

---

[17] In proposito cfr. E. FRONTONI, *Delegificazione e competenze regionali*, cit., pp. 222-225. Vedi anche G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, cit., p. 191 (nt. 27).

valutazione in punto di legittimità delle norme che regolano la realizzazione in materie di competenza regionale del processo di semplificazione amministrativa. Il riesame dell'art. 20 della l. n. 59/1997, prima della sua modifica ad opera dell'art. 1 della l. n. 229/2003, deve, dunque, essere condotto operando distinzioni congruenti con la *ratio* sottostante alle nuove regole di riparto tra competenze normative statali e regionali (non prendiamo in considerazione la posizione degli enti locali), che, con riguardo sia alla potestà legislativa sia a quella regolamentare, paiono optare per una forte valorizzazione del principio di separazione delle competenze.

La considerazione da cui, dunque, riteniamo di dover muovere è costituita dalla necessità di abbandonare l'idea di una semplificazione sostanzialmente guidata da un centro che «irradia» i suoi impulsi e le sue direttive verso i vari livelli territoriali ed, in particolare, quello regionale. È questa l'ottica in cui si era collocato l'art. 20 della Bassanini I, coerentemente con un impianto costituzionale che, nel 1997, vedeva le Regioni a statuto ordinario prive di potestà legislativa piena e lo Stato, per contro, nella posizione del soggetto in grado di esplicare, nell'esercizio della propria attività di normazione, una capacità di condizionamento estesa ad ogni settore dell'ordinamento giuridico. In un simile contesto, la delegificazione aveva potuto affermarsi come strumento precipuo di realizzazione degli obiettivi della semplificazione procedimentale e, parallelamente, del riordino normativo, trovando un'area di possibile utilizzazione di ampiezza pari a quella di incidenza, a vario titolo, delle fonti legislative statali, di cui mediante la stessa si mirava a contrastare l'«inflazione». Come evidenziato più sopra, per quel che riguarda in particolare le materie di competenza concorrente, dubbi potevano legittimamente porsi, già nel vigore del precedente Titolo V, circa la conformità a Costituzione della prassi dell'introduzione da parte dello Stato di norme di dettaglio (specie se di rango regolamentare), in provvisoria attuazione di quelle contenenti i principi fondamentali delle materie. Tale prassi, infatti, per quanto entro certi limiti tollerata alla luce di una lettura «integrazionista» dell'art. 117 Cost., configurava comunque una apprezzabile ingerenza in ambiti in cui alle Regioni sarebbe spettata la funzione di normazione, e, quindi, anche di ri-normazione semplificatoria.

Riteniamo in proposito che la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. spinga verso una più chiara e netta distinzione tra semplificazione statale e semplificazione regionale, con confini che coincidano tendenzialmente con quelli disegnati tra ambito della competenza esclusiva dello Stato ed ambito materiale di esclusiva pertinenza regionale, con al centro, in una posizione che cercheremo di chiarire, l'area della potestà legislativa concorrente. Quanto, in particolare, alla delegificazione, il ricorso alla stessa dovrà certamente subire un ridimensionamento, sia nel senso di una riduzione in termini assoluti dell'area delegificabile, in conseguenza di quella dell' «area legificabile» da

parte dello Stato, sia nel senso – a nostro parere – di una riconsiderazione in chiave riduttiva delle sue possibilità di utilizzo, in ragione dell'inserimento in Costituzione di una norma appositamente finalizzata al riparto tra enti della potestà regolamentare.

Procedendo con ordine, per quel che riguarda i regolamenti entrati in vigore prima della riforma costituzionale, nella citata sent. n. 376/2002 la Consulta ne afferma la valutabilità sulla base di parametri tratti dalle disposizioni del Titolo V vigenti al momento della loro emanazione, in virtù dell'accoglimento del c.d. «principio di continuità». La Corte non si pronuncia, dunque, sulle conseguenze del mutamento del quadro costituzionale, limitandosi ad affermare la permanenza in vigore delle norme poste dai regolamenti delegati cedevoli, pur dopo l'approvazione della l. cost. n. 3/2001, «fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema», da individuare, cioè, facendo riferimento ai criteri di riparto di cui al nuovo art. 117 Cost.

Nostra intenzione è appunto quella di provare ad identificare tali autorità competenti, al fine di rileggere le norme della legge-madre in tema di semplificazione e di riconsiderarne la congruità e la legittimità costituzionale. L'ambito entro il quale nulla dovrebbe mutare, quanto alla possibilità di proseguire nell'opera di delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi, è naturalmente costituito dalle materie in cui lo Stato ha, *ex* art. 117, c. 2°, Cost., competenza legislativa esclusiva, in relazione alle quali esso sarà assolutamente libero di disporre delle proprie norme primarie e, quindi, anche di sostituirle con norme di livello secondario, secondo le regole di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 [18]. L'art. 117, c. 6°, Cost., peraltro, conferisce esplicitamente allo Stato la potestà regolamentare nelle sue materie di legislazione esclusiva, salva possibile delega alle Regioni. È, dunque, evidente come la coincidenza, nelle materie di cui all'art. 117, c. 2°, tra il soggetto fornito di potestà legislativa e quello dotato di potestà regolamentare individui una sfera di esercizio della potestà normativa latamente intesa, all'interno della quale la delegificazione potrà non solo essere utilizzata legittimamente, ma anche efficacemente finalizzata alla realizzazione di un durevole programma di riduzione del numero totale delle leggi vigenti e della lamentata ipertrofia della normazione di rango primario [19].

---

[18] Risolte in tal modo le questioni attinenti al profilo della competenza, residuerebbero, naturalmente, gli aspetti problematici connessi con l'atteggiarsi delle relazioni «interne» tra norme legislative regolatrici delle materie da delegificare e norme regolamentari delegificanti e con i concreti *vulnera* inferti alla *ratio* costituzionale dei principi di gerarchia delle fonti e della riserva di legge, per quel che riguarda il particolare ambito della disciplina dei procedimenti amministrativi.

[19] In tema, in generale, di potestà regolamentare nel nuovo Titolo V, si vedano, tra gli altri,

Per quel che riguarda le materie di cui all'art. 117, c. 4°, e cioè per quelle di competenza esclusiva delle Regioni, il c. 6° della medesima disposizione attribuisce alle medesime anche la potestà regolamentare (coerentemente con la normale funzione servente delle norme secondarie rispetto a quelle di livello legislativo). Spetterà, quindi, in futuro alle Regioni l'iniziativa dell'eventuale attivazione di processi di semplificazione amministrativa, così come di riordino normativo, rendendosi necessaria, nelle materie di cui adesso si discute, la considerazione di una più netta distinzione tra il profilo dell'interesse «teorico» alla semplificazione e quello del «concreto» possesso dei necessari strumenti di azione. Incongrue apparivano, di conseguenza, norme come quelle di cui ai cc. 2° e 7° dell'art. 20 della l. n. 59/1997, pensate per un contesto in cui alle Regioni a statuto ordinario spettava solamente una potestà legislativa concorrente nelle materie enumerate [20]. In relazione alla categoria residuale di materie di esclusiva competenza regionale, prima che incostituzionali, le citate norme dovevano, infatti, qualificarsi come «logicamente inapplicabili» [21].

Chiaramente ed esplicitamente destinata a regolare la transizione ed a risolvere alla luce del principio di continuità importanti questioni di diritto intertemporale, in conformità con indirizzi anche da ultimo affermati in giurisprudenza costituzionale è la disposizione (art. 1, c. 2°) della legge «La Loggia» di attuazione della riforma del Titolo V, la quale afferma che «le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia …».

G. GUZZETTA, *Profili ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1123 ss. e C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 935 ss., mentre, in tema, specificamente, di potestà regolamentare delle Regioni si veda 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, p. 417 ss.

[20] Non riteniamo in grado di modificare la nostra posizione l'autoqualificazione del preesistente testo dell'art. 20 della Bassanini quale atto contenente «princìpi generali dell'ordinamento giuridico», formulazione tradizionalmente identificante un limite alla potestà piena delle Regioni (in passato solo a statuto speciale), mentre assolutamente scorretta era l'attribuzione della medesima qualificazione, genericamente, alle norme di cui alle successive leggi annuali di semplificazione.

[21] Intorno ai concetti di residualità ed «esclusività» della potestà legislativa regionale si vedano R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3/2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1247, ss.; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 343 ss.

Se, dunque, la nozione di cedevolezza della normativa statale (di livello primario e secondario) potrebbe continuare a trovare riscontri pratici, nella fase transitoria, addirittura nelle materie di legislazione esclusiva regionale, ci pare che, per converso, dovrebbe diventare «a regime» abbastanza difficile prospettare la legittimità di un esercizio da parte dello Stato di un «potere di ingerenza» anche nei settori materiali ripartiti, quanto alla potestà legislativa, tra centro ed enti regionali. Correttamente in dottrina si è fatto notare come sia arduo tracciare una chiara linea di confine tra princìpi e regole e come il criterio distintivo attenga non «alla *struttura* delle disposizioni (evidentemente, a maglie assai più larghe quella dei primi rispetto a quella delle seconde) bensì alla *natura degli interessi* alla cui soddisfazione tipicamente si volgono, rispettivamente, le leggi di Stato e Regione» [22]. Non ci pare, però, che questo possa condurre la «logica degli interessi» a sovvertire i criteri costituzionalmente stabiliti per l'individuazione degli ambiti materiali di competenza statale e regionale. Essa può e deve certamente costituire un punto di riferimento per l'interprete nell'opera di ricostruzione della natura e del significato delle disposizioni di legge statale, ma riteniamo non possa, nel vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, legittimare l'emanazione da parte dello Stato di norme di dettaglio in materia regionale, per quanto solo provvisoriamente efficaci [23]. Indicazioni nel senso di una lettura più rigorosa della separazione delle competenze tra Stato e Regioni si deducono anche da un *obiter dictum* contenuto in una pronuncia della Corte costituzionale, nel quale si sostiene che «la nuova formulazione dell'art. 117, c. 3°, rispetto a quella previgente dell'art. 117, c. 1°, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei princìpi fondamentali della disciplina» [24].

---

[22] T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 174.

[23] Contro la possibilità per lo Stato di emanare leggi di dettaglio si è espresso P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1223, ss.; a favore di tale possibilità, vedi R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 1237-1238; più sfumata la posizione di G. FALCON, *Modello*, cit., pp. 1255-1256, che restringe la medesima all'ambito dei «soli casi di vera, dimostrata e *dichiarata* necessità ed urgenza, sindacabili all'occorrenza dalla Corte costituzionale».

[24] C. cost., 26 giugno 2002, n. 382, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012 ss., con commento di A. D'ATENA, *La Consulta parla … e la riforma del titolo V entra in vigore*, p. 2027 ss., il quale, deducendo dalla sentenza argomenti per affermare un impedimento nei confronti di interventi statali, in materia regionale, con norme di dettaglio (cedevoli o cogenti), sostiene che «una volta accolto il duplice presupposto che su tali materie: a) il *potere di legiferare* spetta alle *Regioni*; b) la competenza dello Stato è *limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina* …, non si vede in che modo potrebbe giustificarsi l'adozione, da parte di quest'ultimo, di prescrizioni che principi non siano».

L'assetto costituzionale, così come ridefinito dalla l. cost. n. 3/2001, avvalora, su un piano generale, una lettura dell'art. 5 Cost., per cui la evidente affermazione del «criterio dell'esclusività»[25] ha risvolti di una portata che supera quella della mera fissazione di una differente linea di demarcazione tra competenze statali e regionali, il cui apparente rigore formale possa continuare a tollerare eccezioni giustificate da esigenze di «efficienza nella regolazione», come appunto nel tipico caso delle norme di dettaglio emanate per fare fronte all'inerzia delle Regioni nell'adeguamento ai princìpi fondamentali introdotti a livello statale. Le disposizioni del vigente Titolo V, a cominciare dall'art. 114 Cost., impongono l'accoglimento di una concezione dell'autonomia degli «enti non statali», ed in primo luogo delle Regioni, come spostata verso una valorizzazione del potere di autodeterminazione circa l'*an* delle decisioni e dell'importanza del *soggetto* prima ancora che dell'*oggetto* delle medesime.

Le Regioni vedono rafforzate, dunque, la capacità di controllo sulla propria normativa e la garanzia costituzionale della pretesa a godere, quanto meno, di più ampi margini (anche temporali) di manovra nella fase dell'adattamento della propria legislazione al dettato di nuovi princìpi introdotti con legge statale nelle materie di competenza concorrente. Ciò coerentemente con una rappresentazione della normativa regionale quale espressione di interessi del corpo sociale e di un indirizzo politico legittimamente perseguito e realizzato e non quale mero strumento, perciò «fungibile», di attuazione di quanto previsto, a livello di principio, dalla legislazione statale[26].

Ci pare di aver sufficientemente argomentato in favore di un'interpretazione dell'art. 117, c. 3°, Cost. più rigorosamente ispirata al canone della separazione delle competenze e, quindi, dell'auspicio di un atteggiamento della Corte costituzionale che accantoni l'indulgenza, già in passato discutibile, nei confronti dell'emanazione di discipline statali «cedevoli», relegando tale

---

[25] Per P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, cit., p. 1227, tale criterio «si riflette anche sul piano della competenza concorrente nel senso che ciò che spetta *esclusivamente* allo Stato è la definizione dei princìpi fondamentali, ma non altro, ed è solo per questa parte che esso "concorre" alla disciplina di quelle materie, per il resto riservata ad un concorso, altrettanto esclusivo (ed escludente) e necessario del legislatore regionale».

[26] Cfr., su un piano generale, G. FALCON, *Modello*, cit., p. 1255, il quale sostiene che «l'autonomia … non consiste solo o prevalentemente nell'astratto diritto di mutare le regole e le istituzioni che ogni volta che gli paia opportuno un livello superiore abbia dato, ma nel diritto a sviluppare e conservare le proprie regole, modalità istituzioni organizzative, procedure» ed aggiunge poi che «l'impatto dell'ordinamento esterno e inevitabilmente superiore va limitato al minimo possibile: come del resto è postulato dal principio di sussidiarietà, ed evitando che la legislazione regionale si traduca nell'elenco delle deroghe alla legislazione statale».

prassi, al limite, nell'area dell'eccezionalità e limitandone le manifestazioni ammissibili ai casi di urgenza, in cui l'inerzia regionale, protratta nel tempo, possa integrare un «grave» pregiudizio per l'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). Ciò, considerato che di quest'ultima, del resto, non può che farsi garante, per la sua posizione, lo Stato, non in quanto sovraordinato, ma in quanto unico ente nei cui organi trovano espressione e rappresentazione istanze proprie di tutti i «cittadini della Repubblica», come soggetto complessivamente ed unitariamente preso. Significative ed esemplari espressioni della naturalmente immutata rilevanza costituzionale del suddetto bene, in seguito alla riforma del Titolo V, sono, peraltro, agevolmente reperibili nelle introdotte disposizioni di cui all'art. 117, c. 2°, lett. *m*) (la famosa norma sulla garanzia da parte dello Stato dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i dritti civili e sociali») e di cui all'art. 120, c. 2°, sul potere sostitutivo del Governo.

Al di là dei casi eccezionali di cui si è individuata la *ratio* non dovrebbe, quindi, potersi sostenere una posizione favorevole alla legittimazione della prassi dell'emanazione di norme *legislative* statali cedevoli in materie di competenza regionale, neanche sulla base dell'affermazione di apprezzabili esigenze connesse alla mancata previsione di un meccanismo di controllo di costituzionalità sul mancato adeguamento della normativa regionale alla legislazione statale [27]. Nella grande maggioranza delle situazioni, dunque, si deve ritenere che la posizione da parte statale dei principi delle materie non faccia sorgere, *de iure condito*, in capo alle Regioni un vero e proprio obbligo di dare ad essi attuazione, ma costituisca semplicemente, in un certo senso, l' «introduzione di un romanzo», di cui spetta solo a queste ultime scrivere la trama, se, come e quando lo riterranno più opportuno.

L'accoglimento di tale tipo di lettura della relazione di concorrenza tra fonti primarie induce ad inferirne delle considerazioni valide anche in rapporto alla tematica dell'atteggiamento da tenersi nei confronti della prassi dell'introduzione, mediante regolamenti statali, di normative immediatamente applicabili in ambiti di competenza regionale, prassi che trova riscontri normativi in materia di attuazione degli obblighi comunitari [28] e, per

---

[27] Cfr. L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le norme statali cedevoli? Intorno ad una lacuna «trascurata» del nuovo Titolo V*, pubblicato sul sito web della Associazione italiana dei costituzionalisti, il quale, sostenendo l'inevitabilita' di una persistente legittimazione della prassi delle normative statali cedevoli, non distingue, peraltro, – come noi riteniamo indispensabile – tra la posizione di tali norme mediante atti di rango legislativo e quella mediante regolamenti dle Governo.

[28] A tal proposito, si vedano, tra gli altri, G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'auto-*

quello che più ci interessa in questa sede, nel più volte citato art. 20, c. 2°, della l. n. 59/1997 prima della sua modifica ad opera dell'art. 1 della l. n. 229/2003. Riprendendo, infatti, le fila del discorso, richiamiamo quanto precedentemente riferito a proposito degli approdi cui la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 376/2002) è pervenuta, avendo come parametro il vecchio art. 117 Cost.: una valutazione di ammissibilità dell'emanazione di regolamenti statali delegati cedevoli in materia regionale, ma solo se ed in quanto sostitutivi di previgenti norme legislative di dettaglio provvisoriamente efficaci. È evidente che se si ritiene – come noi facciamo – che la nuova formulazione dell'art. 117 e, ancor più, la *ratio* della riforma costituzionale nel suo complesso debbano precludere *pro futuro* allo Stato la produzione di norme di quest'ultimo tipo, si deve, conseguentemente, convenire sul fatto che tale preclusione impedirebbe lo stesso venire in essere della «materia prima» da trasformare nel «prodotto finito» di livello secondario. Alla «disattivazione» dell'art. 20, c. 2°, della Bassanini si poteva, dunque, giungere, logicamente, senza neanche passare per una specifica valutazione della portata normativa dell'art. 117, c. 6°, Cost., alla quale, d'altro canto, non ci si può sottrarre, per l'importanza di tale disposizione su un piano generale [29], oltre che per la sua attitudine a fornirci ulteriori, robuste, motivazioni nel senso dell'illegittimità, nel nuovo sistema costituzionale, dell'emanazione di regolamenti cedevoli [30].

Dal primo punto di vista, il c. 6° dell'art. 117 contiene una norma che traccia un confine netto, all'interno della potestà regolamentare (cui si conferisce espressamente «dignità» costituzionale) tra ambiti di pertinenza dello Stato e delle Regioni e, al tempo stesso, formalizza quello che potremmo definire un

---

nomia territoriale in nome del diritto comunitario, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3746 ss.; A. ANZON, *Il carattere «suppletivo» come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali negli ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 697 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., p. 467 ss.

[29] La posizione che maggiormente enfatizza l'uscita dai limiti angusti dell'art. 87 Cost., in virtù dell'entrata in vigore di una norma che, ripartendo competenze tra Stato e Regioni, fonderebbe costituzionalmente la potestà normativa del Governo è quella tenuta da N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento della potestà regolamentare del Governo?*, nel *Forum* di *Quaderni costituzionali*, il quale arriva fino a prospettare la possibilità che «di fondamento legislativo della potestà regolamentare non debba né possa più parlarsi nell'ordinamento italiano, in quanto il legislatore ordinario – statale così come regionale – non sarebbe abilitato ad incidere sull'area delle competenze regolamentari così come delineate direttamente dalla carta costituzionale».

[30] In senso contrario alla compatibilità con il nuovo sistema costituzionale dell'emanazione di regolamenti cedevoli nelle materie di competenza concorrente si è già espresso il Consiglio di Stato nei pareri resi dalla sezione consultiva per gli atti normativi in data 25 febbraio 2002 ed 11 marzo 2002, come evidenziato da M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, pubblicato nel *Forum* di *Quaderni costituzionali.*

principio di parallelismo tra competenza ad emanare norme legislative (anche o solamente) di dettaglio e competenza ad approvare regolamenti nelle medesime materie. Allo Stato resta, infatti, la sola potestà regolamentare «nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni», mentre a queste ultime spetta la potestà regolamentare «in ogni altra materia». Dalla perentorietà della formulazione letterale del disposto costituzionale si evince, a nostro avviso, la volontà del legislatore, da una parte, di affermare l'impermeabilità del confine tra potestà normative di livello secondario riconducibili a Stato e Regioni e la conseguente inammissibilità dell'utilizzo di regolamenti del Governo in ambiti diversi da quelli di legislazione esclusiva dello Stato [31], dall'altra, di distinguere più chiaramente che per il passato i piani della normazione primaria e secondaria. Si mira così ad impedire, in radice, la prospettabilità di un utilizzo da parte statale, nelle materie di cui all'art. 117, c. 3°, Cost., di atti normativi diversi da leggi contenenti normative di principio e, quindi, in particolare, di ogni tipologia di regolamenti [32].

Ci pare, dunque, evidente come l'emanazione di regolamenti di delegificazione cedevoli in materia regionale, secondo quanto previsto dal preesistente testo del c. 2° dell'art. 20 della l. n. 59/1997, debba considerarsi, alla luce del nuovo sistema di articolazione dei rapporti tra fonti, attività lesiva del riparto costituzionale delle competenze e debba, di conseguenza, considerarsi affetta da illegittimità costituzionale la norma di legge ordinaria che la suddetta emanazione abbia autorizzato [33]. Del resto, per prevenire situazioni di temporaneo vuoto normativo conseguenti ad una mancata attuazione da parte delle Regioni dei princìpi introdotti con legge statale – nei casi eccezionali in cui tale opera di prevenzione sia da ritenersi lecita – lo Stato dovrà eventualmente utilizzare norme legislative di dettaglio [34].

---

[31] G. GUZZETTA, *Profili ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 1129, parla di «enucleazione di quello che si potrebbe definire il *principio di titolarità esclusiva delle potestà regolamentari*», in base al quale «per ciascun settore materiale la funzione normativa secondaria viene assegnata integralmente ad un solo ente, cosicchè … deve escludersi l'ammissibilità di un concorso (anche solo potenziale) di regolamenti, imputabili ad enti diversi, sullo stesso oggetto».

[32] In questo senso G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 7; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, p. 619 e C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale*, cit., pp. 938-941.

[33] Continua ad essere valida nel vigore del nuovo Titolo V, la posizione della Corte costituzionale, contraria alla possibilità di sottoporre al suo giudizio i regolamenti di delegificazione. Cfr. C. cost., 18 ottobre 2000, n. 427, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3228 ss. e C. cost., 17 luglio 2001, n. 251, in *Giur. cost.*, p. 2145 ss.

[34] Un rigoroso controllo in sede di giudizio di costituzionalità circa la reale esigenza di introdurre una normativa statale di dettaglio dovrebbe poi garantire dal pericolo che tali inter-

Nei settori riconducibili a materie di potestà legislativa concorrente, lo Stato potrà, perciò, come chiarito, dare impulso alla semplificazione procedimentale soltanto mediante la posizione di princìpi fondamentali con disposizioni di rango primario, le uniche, d'altra parte, eventualmente abilitate ad introdurre norme di dettaglio nei casi nei quali la mancata attuazione e specificazione di una disciplina statale potrebbe comportare una violazione dell'art. 5 Cost. Negli ambiti materiali di cui al'art. 117, c. 3°, Cost. verrebbe così a rompersi, nella sua pretesa di assoluta diffusività, il nesso di funzionalità che nella Bassanini I era chiaramente individuato tra semplificazione amministrativa e delegificazione, essendo ormai l'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 una norma in grado di spiegare efficacia solamente nelle materie di esclusiva competenza statale.

Non potrebbe, d'altronde, prospettarsi per altro verso – si tratta di valutazioni che esulano dalla considerazione dei contenuti anche dell'art. 20 della l. n. 59/1997 prima della sua recente sostituzione – la possibile ricomprensione tra i princìpi fondamentali delle materie di norme che impongano alle Regioni di procedere a delegificazioni o che, addirittura, mirino a «fondare» direttamente la delegificazione. Palesemente illegittima dovrebbe giudicarsi la sottostante pretesa dello Stato di sostituirsi, servendosi, se così si può dire, di meccanismi di «delegificazione inter-ordinamentale», ai competenti organi delle Regioni nella «gestione» del loro sistema delle fonti [35].

Vale la pena, a questo punto, di prendere in esame quanto previsto dal preesistente testo del c. 7° dell'art. 20 della l. n. 59/1997, e cioè la norma che, come è noto, imponeva alle Regioni il rispetto, nelle «materie disciplinate dai cc. dal 1° al 6° e dalle leggi annuali di semplificazione», dei «princìpi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono princìpi generali dell'ordinamento giuridico» e sanciva che «tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia». In relazione al primo profilo, la lettura dei primi commi dell'art. 20 della Bassanini I e delle disposizioni delle due leggi di semplificazione fino ad oggi approvate ci poneva di fronte a norme che non disciplinavano settori materiali, ma delineavano procedure per l'emanazione delle leggi di delegificazione o princìpi e criteri per la stessa delegificazione. Si trattava, in altri termini, di norme che non regolavano, neanche al

---

venti possano incidere apprezzabilmente sul *quantum* della produzione normativa di livello primario e, quindi, contribuire significativamente all'aumento della c.d. inflazione legislativa.

[35] Per una più puntuale elencazione delle ragioni che si oppongono alla possibilità per lo Stato di imporre alle Regioni di procedere a delegificazioni, vedi G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., pp. 465-467.

livello dei princìpi, materie individuabili [36] e da cui non si potevano, dunque, ricavare riferimenti particolari ad ambiti oggettivi di competenza concorrente delle Regioni. Sul piano formale, la legge di semplificazione sarebbe stata peraltro atta a dettare princìpi per i legislatori regionali, anche se sarebbe stata da scongiurare il verificarsi della circostanza di un'identificazione di «norme generali» per la delegificazione di disposizioni primarie dettate in materie di esclusiva competenza statale con «princìpi fondamentali» nelle materie di competenza ripartita [37].

In relazione poi al secondo dei profili individuati, attribuire a norme di legge statale la caratteristica della diretta applicabilità ci pare segno della tendenza da parte del legislatore centrale ad identificare, in qualche modo, nella semplificazione procedimentale, in realtà principio ed obiettivo di politica legislativa, una materia, sostanzialmente di competenza statale [38]. Ciò, nel vigore del vecchio Titolo V, da una parte, finiva per costituire il sostrato ideale che giustificava e supportava la normazione cedevole, di livello primario e secondario, dall'altra, esprimeva l'affermazione di un interesse alla semplificazione amministrativa, il quale pretendeva di realizzarsi, anche in campi di competenza regionale, addirittura prima e al di là della predisposizione di concrete discipline modificatrici dei procedimenti.

Norme di tale tenore, probabilmente espressive di una certa concezione della concretizzazione dell'«interesse nazionale», oltre che criticabili per ragioni più strettamente tecniche, non dovrebbero, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, poter avere cittadinanza in un ordinamento in cui il citato limite «non sarebbe affatto "venuto meno", ma neppure potrebbe farsi valere come autonomo titolo e fondamento generale di una potestà legislativa ordinaria e di corrispondenti compiti amministrativi» [39] e, sinteticamente,

---

[36] A proposito del discostamento dei contenuti dell'art. 20 della l. n. 59/1997 dal dettato dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 e della mancata previsione di «norme generali regolatrici» delle materie, cfr. M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, cit., la quale ritiene che il suddetto art. 20 contenga non princìpi di normativa, ma «indicazioni di metodo, valide indistintamente per tutte le materie toccate» e G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «Il fine giustifica i mezzi?»*, cit., per il quale il medesimo contiene «i *fini* di semplificazione amministrativa da realizzare».

[37] Il problema non dovrebbe neanche porsi, in via di principio, data appunto la chiara distinzione tra materie di competenza statale esclusiva e conccorrente, ma il legislatore ci ha abituati a letture disinvolte delle nozioni di materia e di principio.

[38] In tal senso, C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale*, cit., p. 939.

[39] G. FALCON, *Modello*, cit., p. 1270, il quale ulteriormente precisa che «l'interesse nazionale è costituzionalmente soddisfatto – *deve* ritenersi costituzionalmente soddisfatto – dai poteri e compiti che lo Stato esercita ai sensi dell'art. 117, c. 2° e (per i principi di legislazione) c. 3°» e

di un atteggiamento «disinvolto» nei riguardi delle «pertinenze costituzionali» delle Regioni.

Le nostre riflessioni circa i riflessi delle modifiche costituzionali sulle norme di cui alla legge-madre in tema di semplificazione amministrativa non possono, peraltro, trascurare di prendere in considerazione i contenuti della legge di semplificazione per il 2001 (l. n. 229/2003), la quale, come già detto, mira a sostituire integralmente l'art. 20 della l. n. 59/1997, con norme che mutano sensibilmente e profondamente la disciplina delle modalità di perseguimento degli obiettivi della citata semplificazione procedimentale, così come del riordino normativo.

4. *Rapporti tra fonti statali e regionali nella legge di semplificazione per il 2001*

L'art. 1 della l. n. 229/2003, adempiendo all' «obbligo» di cui al vigente art. 20 della l. n. 59/1997, si propone di collocarsi nell'alveo della realizzazione del processo di semplificazione procedimentale e normativa, portata avanti mediante lo strumento dell'approvazione di una legge a cadenza annuale [40].

Non è nostra intenzione – come del resto riteniamo sia già evidente al lettore – approfondire nel presente lavoro l'analisi dei molteplici risvolti della tematica generale della riforma degli strumenti e dei metodi della pubblica amministrazione e di quella, correlata in forza del disposto dell'art. 20, c. 11°, della l. n. 59/1997, del riordino attraverso manipolazioni, tendenzialmente, esclusivamente formali della normativa statale di livello primario e secondario. Anche, però, ai fini di un'indagine che voglia limitarsi ai profili di incidenza delle modifiche apportate al Titolo V sulle relazioni tra fonti statali e regionali, ci pare utile ricordare come la disposizione da ultimo

---

che, «di conseguenza, in primo luogo dovrebbero cambiare i metodi e i contenuti della legislazione statale; in molte aree delle politiche pubbliche le leggi statali dovrebbero cessare completamente, in altre limitarsi alle indicazioni di principio».

[40] Per alcuni primi commenti ai contenuti del d.d.l. di semplificazione per il 2001 si vedano M. MALO, *Note di aggiornamento sui testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 157 ss.; ID., *Testi unici e proposte di codificazione*, intervento al seminario di Pisa dell'11 giugno 2002 su *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, i cui atti saranno raccolti in un volume in corso di pubblicazione; G. DEMURO, *La delegificazione nel più recente periodo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, cit., p. 239 ss.

citata (art. 20, c. 11°, della Bassanini I) prevedeva che nel disegno di legge di semplificazione annuale fossero contenute «le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari, con particolare riferimento alle materie interessate dall'attuazione della presente legge».

Sebbene tra le due tipologie di semplificazione sussista una connessione data dalla parziale sovrapposizione dei rispettivi oggetti, chiara era, nella previgente formulazione dell'art. 20 (ed in quella delle disposizioni delle leggi per il '98 e per il '99), la distinzione logica tra le suddette, anche sul piano dell'individuazione delle fonti da utilizzare. La delega legislativa era chiamata, infatti, a svolgere un ruolo solamente ai fini del riordino della normativa di rango primario di produzione statale, mentre la delegificazione fungeva, in un certo senso, da *trait d'union* fra i due processi semplificatori, nell'ottica di una valorizzazione del regolamento finalizzata a sostanziare una politica di contrasto al fenomeno dell'inflazione legislativa e di «flessibilizzazione» delle discipline settoriali, di cui si tendeva ad estendere, come si è visto, l'ambito di realizzazione anche ad aree materiali di competenza regionale, mediante la tecnica dell'introduzione di norme cedevoli.

L'approvazione della legge di semplificazione per il 2001 modifica radicalmente tale quadro, dal momento che esso prefigura una commistione totale tra gli aspetti della semplificazione procedimentale e del riordino normativo, con una maggiore sottolineatura del profilo sostanziale degli obiettivi di politica legislativa piuttosto che di quello degli strumenti e, quindi, delle fonti del diritto da utilizzare. Il c. 1° del nuovo testo dell'art. 20 della l. n. 59/1997, che sostituisce, come detto, integralmente la disposizione vigente, non parla più, infatti, di «disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi», bensì di «disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo».

Il concetto di semplificazione, con riguardo ai profili concernenti la disciplina dei procedimenti amministrativi, si slega definitivamente da ogni riferimento, almeno tendenziale, ad una prospettiva di mera riforma delle modalità di esercizio delle funzioni, dal momento che la succitata disposizione introduce espressamente tra gli obiettivi da perseguire mediante la legge annuale la «ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali». La *deregulation* diventa, dunque, la finalità ispiratrice del complessivo disegno di «riforma permanente» della pubblica amministrazione da condursi attraverso lo strumento della legge a cadenza annuale, che dovrebbe così tracciare periodicamente le linee-guida per un'opera, in primo luogo, di riduzione degli spazi per l'esercizio dei pubblici poteri, a vantaggio, naturalmente, di quelli per un libero dispiegarsi delle potenzialità del mercato.

Con riferimento, invece, all'aspetto del «riassetto normativo», viene meno ogni intento (almeno teoricamente) meramente compilatorio, obiettivo divenendo la «codificazione della normativa primaria» regolante le materie individuate dalla legge annuale, codificazione intesa come operazione da condurre mediante lo strumento della «delega legislativa ordinaria» [41], espressione che, nel contesto della relazione al disegno di legge di iniziativa governativa, vuole sottolineare come si miri dichiaratamente alla concretizzazione di indirizzi politici innovativi e si sia ben distanti dalle finalità meramente ricognitive perseguite attraverso i testi unici (vedi gli artt. 20, c. 11°, della l. n. 59/1997 e 7 della l. n. 50/1999).

Da quanto finora detto emerge come la legge annuale dovrebbe trasformarsi da atto sostanzialmente autorizzatorio di delegificazioni in ampio contenitore di deleghe legislative, abilitanti alla modifica di discipline sostanziali, oltre che procedimentali, mentre ai regolamenti, di delegificazione [42] e di altro tipo, dovrebbe spettare il compito di dettare norme in relazione più specificamente – riteniamo – agli aspetti direttamente connessi alla «struttura» dei procedimenti. Per quel che riguarda, poi, la tematica che costituisce oggetto precipuo della nostra riflessione, la legge in esame prende atto del mutamento di scenario connesso all'entrata in vigore della riforma costituzionale, come traspare già dall'introduzione della previsione di un parere obbligatorio della Conferenza unificata al Governo ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale e dalla sottolineatura della necessità di «aver riguardo» alle competenze di Stato, Regioni ed enti locali, nel perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riassetto normativo.

Significativa è, però, soprattutto la norma di cui al c. 2° dell'art. 20 della l. n. 59/1997, così come riscritto dall'art. 1 della l. n. 229/2003. Esso prevede, infatti, accanto all'emanazione di decreti legislativi in relazione alle «norme legislative sostanziali e procedimentali», l'emanazione di regolamenti (ai sensi dell'art. 17, cc. 1° e 2°, della l. n. 400/1988) «per le norme regolamentari di competenza dello Stato». È evidente come quest'ultima formulazione recepisca il dato dell'inserimento in Costituzione di una norma quale l'art. 117, c. 6°, espressiva, come si è visto, di un rafforzamento del principio di

---

[41] L'espressione è adoperata all'interno della relazione al disegno di legge di iniziativa governativa (A.S. 776).

[42] In relazione a questa tipologia di regolamenti, criticabilmente, in alcuni articoli del disegno di legge in commento (si veda, per esempio, l'art. 2, c. 1°, lett. *c*) si conferisce ai decreti legislativi la competenza ad autorizzare le delegificazioni ed a dettare, quindi, le norme genrali regolatrici di materie genericamente individuate dalla legge di semplificazione. È evidente, a nostro parere, come un simile procedere sia suscettibile di provocare una sorta di «diluizione» del principio di legalità sostanziale.

separazione delle competenze. Scompare così, opportunamente, dal corpo della «legge-madre» ogni riferimento alla possibilità di autorizzare con la legge annuale l'emanazione di regolamenti cedevoli in materie di competenza regionale, per quanto concorrente.

In relazione, invece, ai decreti legislativi, essi, oltre naturalmente ad incidere sulla disciplina di materie di piena competenza statale, dovranno, in forza del disposto del nuovo art. 20, c. 3°, lett. *a*), contenente uno dei princìpi e criteri direttivi cui sarà chiamato ad attenersi l'esercizio l'esercizio delle deleghe conferite con le leggi di semplificazione, provvedere alla «determinazione dei princìpi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente». Tale disposizione attribuisce, dunque, ai decreti, nelle materie di legislazione concorrente oggetto di semplificazione e riassetto, il ruolo di «leggi-cornice», cosa che ha suscitato critiche in dottrina per due ordini di ragioni.

È stato, in primo luogo, evidenziato che la fissazione mediante decreti legislativi dei princìpi fondamentali in materia concorrente violerebbe la riserva d'assemblea prevista «*per verba concludentia*» dall'art. 11, c. 2°, della l. cost. n. 3/2001. Tale disposizione prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai «rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali» (art. 11, c. 1°, l. cost. n. 3/2001) sia chiamata ad esprimere parere sui progetti di legge statale riguardanti «le materie di cui al c. 3° dell'art. 117 e all'art. 119 Cost.». Essa stabilisce altresì che, nel caso la Commissione in sede referente non si sia adeguata ad un «parere contrario» o «favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate», sulle corrispondenti parti del progetto di legge sia richiesta una delibera dell'Assemblea a maggioranza assoluta dei componenti.

In proposito si è rilevato che il nuovo Titolo V opterebbe per una «definizione parlamentare e non governativa dei principi fondamentali delle materie» e che, quindi, «nell'ipotesi della definizione dei principi fondamentali delle materie con decreti legislativi non si comprende come possa avvenire il rispetto dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001» [43]. Altri, in dottrina, ha ulteriormente precisato che il fine di quest'ultima disposizione consisterebbe nell'imposizione al Parlamento dell'effettuazione di un calcolo compiuto degli effetti dei progetti rispetto ai livelli decentrati di governo e che, comprensibilmente il Parlamento stesso «non è in grado di stimare la effettiva misura della limitazione ai poteri locali se la legge delega si limita a rimandare al decreto legislativo un'attività come la determinazione dei principi fon-

---

[43] G. Verde, *Alcune considerazioni sulla potestà legislativa statale e regionale nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2002, pp. 585-586.

damentali che può incidere in misura variabile sui poteri locali» [44].

Tali condivisibili valutazioni conducono a ritenere opportuna e coerente con il senso dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 una fissazione dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente mediante legge in senso stretto, diversamente da quanto previsto dall'art. 20, c. 3°, lett. *a*) del testo riscritto dalla l. n. 229/2203. Così ragionando si è, dunque, indotti a prospettare un potenziale conflitto tra i risvolti concreti della tradizionale tendenza a codificare attraverso decreti legislativi ed esigenze di corretta determinazione dei rapporti tra fonti nell'ambito della relazione trilaterale tra Parlamento, Governo e legislatore regionale, entro cui si affermerebbe, in un certo senso, quella duplicazione di livelli nella posizione dei princìpi, che ha aperto la strada al secondo ordine di perplessità nei confronti della norma in esame.

Sintetizzando, il secondo corno di riflessioni si è concentrato sulla considerazione delle problematiche connesse con i limiti dell'esercizio del potere delegato, in rapporto alla genericità o specificità delle norme contenute nelle leggi di delegazione, e con i riflessi di tali questioni sull'assolvimento del compito, costituzionalmente conferito allo Stato, di dettare i princìpi per le materie di legislazione concorrente. Se, infatti, i princìpi – si è detto – li ponesse il decreto «avremmo un'alterazione del rapporto che l'art. 76 Cost. stabilisce debba intercorrere tra la legge delega e il decreto legislativo oltre che una violazione della riserva di assemblea relativa alla fissazione dei princìpi fondamentali»; se, invece, fosse la legge a porre veri princìpi, residuando per il decreto la posizione di norme di dettaglio, i problemi si porrebbero sul fronte dell'art. 117, c. 3°, Cost., per cui gli «atti legislativi statali» contenenti i princìpi fondamentali delle materie sono chiamati ad introdurre appunto norme di principio [45].

Ci pare, dunque, di poter dedurre da quanto finora detto che la «determinazione dei princìpi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente», affidata dal nuovo art. 20 della l. n. 59/1997 ai decreti-codici, più op-

---

[44] G. Di Cosimo, *La delega legislativa dopo la riforma del Titolo V: primi riscontri*, in *Le istituzioni del federalismo*, pp. 316-317.

[45] G. Di Cosimo, *La delega legislativa*, cit., pp. 317-318, il quale successivamente prospetta e critica anche la possiblità che mediante decreti legislativi siano poste norme di dettaglio cedevoli, che (oltre a violare, a nostro parere, il riparto costituzionale delle competenze), in primo luogo, potrebbero anche più agevolmente essere dettate direttamente con legge, mentre, in secondo luogo, tali decreti si configurerebbero come appartenenti ad una *species* di atti «temporanei» diversa dall'unica prevista in Costituzione, identificantesi con il decreto-legge ed, in terzo luogo, in presenza di princìpi e criteri della delega vaghi, potrebbero, in un breve arco temporale, sostituirsi alle norme cedevoli dei decreti normative regionali anche diversissime, con probabile nocumento per la certezza del diritto.

portunamente avrebbe potuto essere demandata alla stessa legge di semplificazione, prevedendosi la inclusione al suo interno di disposizioni distinte e differenti dal resto, costituito per lo più da deleghe al Governo [46]. Ciò sarebbe stato forse auspicabile anche al fine di distinguere, sul piano formale, i codici settoriali statali da norme di principio poste in materie, nelle quali il riassetto e la codificazione effettiva delle discipline di settore dovrebbe, eventualmente, spettare al legislatore regionale, titolare «principale» della potestà normativa.

Tra i princìpi e criteri cui dovrà conformarsi l'esercizio di tutte le deleghe legislative compare (art. 20, c. 3°, lett. *l*)) una disposizione che conferisce ai decreti legislativi un ruolo anche nell'ambito del processo di implementazione delle norme contenute nei primi due commi dell'art. 118 Cost. e di attuazione, quindi, dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella distribuzione tra gli enti che compongono la Repubblica delle funzioni amministrative relative alle materie di esclusiva competenza legislativa statale [47]. Il citato disposto normativo stabilisce, infatti, che criterio della delega dovrà essere l'«attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Si dà, in questo modo, seguito al proposito enunciato all'art. 20, c. 1°, di procedere ad una «codificazione innovativa» di varie discipline di settore, che si proponga di incidere profondamente sia «orizzontalmente» [48] sia «verticalmente» sull'assetto delle pubbliche funzioni, configurandosi, come già evidenziato, quale strumento, nelle intenzioni,

---

[46] Una posizione fortemente critica nei confronti della possibilità, in generale, di dettare mediante decreti legislativi i principi fondamentli delle materie di competenza concorrente è tenuta anche da A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, pubblicato nel Forum di Quaderni costituzionali.

[47] In generale sull'allocazione delle funzioni amministrative alla luce della riforma del Titolo V, si vedano, tra gli altri, R. BIN, *La funzione amministrativa nel Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 365 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 383, ss.; F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, p. 399 ss.

[48] È importante notare, in proposito, come, più che ad un principio di sussidiarietà orizzontale inteso come espressivo di un *favor* per «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, c. 4°, Cost.), le norme contenute nella nuova versione dell'art. 20 della l. n. 59/1997 sembrino ispirate ad una filosofia della *deregulation*, permeata di diffidenza nei confronti di tutto quanto è pubblico e di assoluta fiducia nella positività dell'eliminazione più ampia possibile dei vincoli per la libertà di mercato.

di una vasta operazione di revisione sostanziale del funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

All'interno dello stesso art. 20, c. 3°, lett. *l*) è poi previsto che ai decreti legislativi spetterà anche la «determinazione dei princìpi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente». Ciò significa, in altre parole, che i decreti sarebbero chiamati ad inserire tra i princìpi fondamentali delle materie di legislazione concorrente norme di principio – potremmo dire – «metodologiche», finalizzate, in un certo senso, a «rammentare», con un richiamo di rango legislativo, alle Regioni il loro vincolo costituzionale a procedere al conferimento delle funzioni amministrative nel rispetto dei citati princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Riguardo al compito così attribuito alla legislazione statale, è comunque possibile notare come, per la naturale trasversalità che li caratterizza, i princìpi di attribuzione delle funzioni non possano coincidere precisamente, sul piano concettuale, con i princìpi fondamentali delle singole materie di cui all'art. 117, c. 3°, Cost., ai quali la l. n. 229/2003 fa riferimento alla lett. *a*) del c. 3°, anche se tali distinzioni non possono evidentemente tradursi in differenziazioni rilevanti sul piano della validità e dell'efficacia giuridica delle norme.

In conclusione, dall'esame delle disposizioni che l'art. 1 della legge di semplificazione per il 2001 dedica alla delineazione del modello di rapporti tra fonti statali e regionali emerge come, scomparsi i riferimenti all'emanazione di regolamenti cedevoli in materie di legislazione concorrente, oggetto di discussione siano probabilmente destinate a diventare le relazioni tra potere di delega legislativa e potere di posizione dei princìpi fondamentali delle materie di cui all'art. 117, c. 3°, Cost. Si è, infatti, detto delle perplessità che può suscitare l'attribuzione ai decreti legislativi, incaricati di riformare e codificare le discipline settoriali, del compito di introdurre norme di principio per la legislazione regionale nelle aree di competenza concorrente. Rinviamo, a tal proposito, alle argomentazioni esposte in precedenza, ma riteniamo di poter svolgere anche alcune considerazioni di carattere più generale.

L'esplicita estensione dell'azione di riforma periodica condotta e indirizzata mediante la legge di semplificazione annuale ai profili sostanziali, oltre che a quelli procedimentali, trasforma tale legge a cadenza annuale in un alveo per cui potranno passare impulsi e politiche riformatrici riguardanti un ambito materiale indefinitamente ampio, discrezionalmente delimitabile. La centralità dello strumento della «delega legislativa ordinaria» potrebbe prefigurare, quindi, la prospettiva, in linea perlatro con tendenze già rilevabili, di un imponente spostamento di effettiva potestà normativa, data la rilevanza della prassi dell'approvazione di norme di delegazione di contenuto generico e indeterminato, dal Parlamento al Governo, con riflessi di non poco

conto sul sistema delle fonti statali e sugli equilibri interni alla nostra forma di governo.

In rapporto alla specifica posizione delle Regioni, è evidente come la fissazione tramite decreti legislativi dei princìpi fondamentali di un numero potenzialmente molto ampio di «materie concorrenti» sarebbe suscettibile di incidere sensibilmente sulla portata in concreto e sulle caratteristiche della loro autonomia, imponendosi sostanzialmente alle stesse un vincolo di conformazione alla volontà ed alla linea di indirizzo politico dell'organo di vertice dell'esecutivo nazionale. Pare, in altre parole, che i contenuti della legge in esame tendano a fare della legge di semplificazione e riassetto normativo un potente strumento di attuazione del programma di governo, capace di consentire una penetrazione anche negli ambiti di competenza delle Regioni, con una buona probabilità che le decisioni siano, di fatto, frutto di determinazioni assunte nella loro sostanza fuori delle aule del Parlamento.

È di immediata comprensione come questa non sia certamente la maniera migliore per corrispondere alle istanze di ampliamento dei margini decisionali degli «enti diversi dallo Stato» e di parificazione tra le differenti entità costitutive della Repubblica sostanzianti la *ratio* della recente riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Riteniamo, dunque, che in seguito all'entrata in vigore della l. n. 229/2003, minore indulgenza che per il passato potrà e dovrà richiedersi alla Corte costituzionale nelle valutazioni circa la conformità sostanziale dei contenuti delle leggi di delegazione ai dettami dell'art. 76 Cost., in particolare in relazione alle deleghe a fissare princìpi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Ciò, ferma restando l'auspicabilità dell'affermazione di orientamenti giurisprudenziali più aderenti, per i motivi di cui si è dato conto in precedenza, alla lettera ed alla *ratio* delle innovazioni introdotte con la l. cost. n. 3/2001 e cioè di orientamenti favorevoli ad una riserva assoluta di assemblea in relazione alle norme di legge statale introducibili ai sensi dell'art. 117, c. 3°, Cost.