

## La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?

di Giovanni Tarli Barbieri

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2010)

1. La sent. n. 322/2009 si inserisce in una stagione nella quale sono ormai evidenti alcuni dei più rilevanti nodi irrisolti della riforma del Titolo V della Costituzione.

In particolare, la più recente giurisprudenza costituzionale deve confrontarsi sempre più frequentemente con la mancata formalizzazione di strumenti atti a garantire le esigenze di carattere unitario: da qui, la dilatazione «oltre qualsiasi ragionevole interpretazione» di ogni «titolo» competenziale che la Costituzione offre per giustificare l'interferenza dello Stato<sup>1</sup>.

In questo contesto, si inserisce la giurisprudenza costituzionale<sup>2</sup> (ed in questa anche la pronuncia in commento), che, ai fini della individuazione della materia, come si vedrà anche in seguito (n. 5) adotta una prospettiva teleologica<sup>3</sup>. Seguendo tale prospettiva, da un lato, «diviene assai probabile scoprire in pressoché ogni materia il suo contenuto «finalistico» e, dall'altro, la legittimità della disposizione impugnata «finisce con dipendere dal nesso di strumentalità di essa con il suo fine, ossia dal giudizio di ragionevolezza, congruità e proporzionalità»<sup>4</sup>.

Il margine di discrezionalità insito in questo tipo di valutazioni ha finito per valorizzare di fatto una prospettiva influenzata dal merito delle scelte legislative, salvando interventi legislativi statali in base a ragioni di sostanza che fondano gli interventi medesimi<sup>5</sup>.

Si tratta di una linea di tendenza esaltata anche dalla perdurante inattuazione del nuovo Titolo V in alcune parti essenziali<sup>6</sup>, da una prassi legislativa statale alluvionale e sempre più disattenta alle esigenze delle autonomie territoriali<sup>7</sup>, e, nell'attuale momento storico, anche dalla congiuntura economica che ha giustificato penetranti interventi statali anche in ambiti di competenza regionale<sup>8</sup>.

La sent. n. 322/2009 risente pienamente di queste tensioni nei rapporti tra Stato e Regioni. Essa trae origine da un ricorso della Regione Emilia-Romagna avverso l'art. 30, co. 1, 2,

<sup>1</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, 160.

<sup>2</sup> Per tutte, sentt. nn. 326/2008, 148, 169/2009.

<sup>3</sup> Nel punto 3.1. del *Considerato in diritto* della sentenza in commento si legge, infatti, che, per l'individuazione della materia, si deve avere riguardo «all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalla norma, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato».

<sup>4</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 162.

<sup>5</sup> V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2006. La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli 2010, 328, secondo il quale «è però evidente che quello delle scelte di opportunità quanto al merito della disciplina non è di per sé il terreno proprio della giustizia costituzionale, appartenendo piuttosto all'ambito della discrezionalità legislativa, da esercitarsi al livello o ai livelli determinati dalle norme costituzionali che ripartiscono le competenze».

<sup>6</sup> Per tutti, U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>7</sup> Le quali, però, a loro volta, non sembrano avere esercitato i propri poteri legislativi con la necessaria consapevolezza: nel complesso, infatti, e salvo eccezioni, la produzione legislativa regionale appare ridotta e con scarse ambizioni riformatrici: U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano*, cit.

<sup>8</sup> Si pensi, in particolare, alla sent. n. 10/2010, nella quale la Corte ha giustificato la disciplina statale della c.d. *social card*: sul punto, in particolare, cfr. *infra*, nt. 39). Ma nello stesso senso, si pensi alla recente d.-l. n. 78/2010 che ha provocato una clamorosa protesta delle Regioni che si sono dette pronte a «restituire» (espressione alquanto problematica sul piano costituzionale) un fascio di competenze amministrative allo Stato (24 giugno 2010).

3, del d.-l. n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008) i quali dispongono che «per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività»; in questi casi, le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione (co. 1).

La disciplina in questione è qualificata come «espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., restando ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, «di garantire livelli ulteriori di tutela».

Infine, è prevista l'adozione di un regolamento, ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. n. 400/1988, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, nel quale debbono essere individuati le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disciplina di cui al comma 1. Per cui il comma 4 (non impugnato dalla Regione ricorrente) differisce l'entrata in vigore della disciplina di cui al comma 1 dal momento dell'entrata in vigore di tale regolamento.

La Corte costituzionale disattende il ricorso della Regione confermando l'afferenza delle previsioni della disposizione in oggetto ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

L'oggetto di questo contributo è principalmente diretto alla problematica della semplificazione dei controlli sulle imprese soggette a certificazione ambientale.

2. Un primo profilo meritevole di attenzione, ancorché non espressamente affrontato dalla sentenza in commento, è dato dal fatto che la delegificazione autorizzata dall'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 appare per più profili irrituale.

In primo luogo, essa è autorizzata da un decreto-legge e ciò desta serie perplessità sul piano della legittimità costituzionale<sup>9</sup>.

In secondo luogo, la delegificazione autorizzata dall'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 appare del tutto diversa rispetto al modello di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988, mancando sia l'indicazione delle «norme generali regolatrici della materia», sia l'individuazione delle disposizioni legislative abrogate dall'entrata in vigore del regolamento, come in effetti evidenziato anche dal Comitato per la legislazione<sup>10</sup>. Si tratta di patologie che certo caratterizzano gran parte delle disposizioni legislative autorizzanti delegificazioni varate nel più recente periodo<sup>11</sup> ma che in questo caso appaiono ancora più rilevanti nella misura in cui il regolamento finisce in pratica per attrarre l'intero campo materiale<sup>12</sup>, tanto che la

<sup>9</sup> Per tutti, A. CELOTTO, *Decreto-legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata 2006, 86-87. Nel parere del Comitato per la legislazione sul disegno di legge di conversione del d.-l. n. 112/2008 si legge che il decreto legge «contiene numerose norme il cui pieno esplicarsi degli effetti è subordinato ad ulteriori adempimenti, talvolta qualificati come regolamenti di delegificazione»; tali circostanze «vanno valutate in relazione alla piena rispondenza al canone di "immediata applicabilità" delle misure contenute nei decreti legge, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988» (Comitato per la legislazione, 9 luglio 2008, res. somm., rispettivamente p. 4 e 5). A ciò si aggiunga che, nel caso dei regolamenti di delegificazione, la loro autorizzazione in un decreto-legge fa venire meno la necessaria alterità tra il soggetto controllore ed il soggetto controllato insito nel meccanismo delineato dall'art. 17, co. 2, della l. n. 400/1988: sul punto, per tutti, F. CERRONE, *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giur. cost.* 1996, 2078 ss.; A. CELOTTO, *Decreto-legge*, cit., 77.

<sup>10</sup> Comitato per la legislazione, 9 luglio 2008, cit., pp. 6-7.

<sup>11</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino 2007, 207 ss.

<sup>12</sup> È interessante ricordare che nella stessa audizione del Presidente di Confindustria presso le Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera dei deputati del 3 luglio 2008 si esprime la preoccupazione

sua mancata entrata in vigore (ancora perdurante) determina di fatto la paralisi del dettato legislativo<sup>13</sup>.

Tale considerazione non porta comunque a sostenere l'inammissibilità della questione di costituzionalità (peraltro non eccepita dalla difesa erariale) dato che l'art. 30 del d.l. n. 112/2008, per quanto generico, descrive comunque l'oggetto della delegificazione, che costituisce un vincolo insuperabile per le scelte del regolamento. Ed è per l'appunto l'ambito materiale oggetto della delegificazione che la Regione ricorrente ritiene ricadere nella propria competenza.

Rinviando più puntualmente agli studi relativi all'interesse ad agire nel giudizio in via d'azione<sup>14</sup>, è il caso comunque di osservare che proprio la sindacabilità delle disposizioni di delegificazione di interi ambiti materiali, asseritamente lesive dell'autonomia regionale, pacificamente ammessa dalla giurisprudenza costituzionale<sup>15</sup>, finisce per valorizzare il carattere di controllo astratto del giudizio in via d'azione: in tal modo, come è stato giustamente osservato, «per accertare la violazione della ripartizione costituzionale delle competenze non occorre aspettare che la legge espliciti concretamente i propri effetti, che faccia sorgere poteri, obblighi, ecc., ma basta un esame astratto, statico del modo in cui la legge si colloca rispetto alle sfere di attribuzioni dello Stato e delle Regioni: l'invasione della sfera di competenza si ha dunque per il solo fatto dell'esistenza della legge invasiva»<sup>16</sup>.

3. Il ricorso ad un'ampio e sostanzialmente indeterminato ricorso ad un potere regolamentare, ex art. 17, co. 2, della l. n. 400/1988, si inserisce in un *trend* normativo che, in materia di semplificazione amministrativa<sup>17</sup>, ha, fino dalla l. n. 537/1993, privilegiato il ricorso alla delegificazione<sup>18</sup>.

L'entrata in vigore dell'art. 117, co. 6, Cost., con la conseguente valorizzazione della potestà normativa delle Regioni, ha segnato in una prima fase il rallentamento di questa politica, anche con l'affermazione di consistenti fenomeni di "ritorno" dal regolamento alla legge<sup>19</sup>.

Per non assecondare un esito frammentario e potenzialmente troppo differenziato delle politiche di semplificazione, già il «Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione» per il 2007 ha suggerito la possibilità per lo Stato di stabilire "livelli minimi di semplificazione" e "livelli massimi di oneri burocratici", con effetto vincolante per le

---

(evidentemente giustificata dalla genericità dell'art. 30 in questione) che «il rinvio al regolamento di attuazione, dovendo individuare le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la norma, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, potrebbe limitare eccessivamente il campo di applicazione della misura stessa».

<sup>13</sup> Il termine per l'emanazione del regolamento (sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge) è inutilmente scaduto e alla data di conclusione del presente lavoro (luglio 2010) non risulta ancora inviato lo schema al Consiglio di Stato per il parere.

<sup>14</sup> Per tutti, G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino 2000, in particolare 201 ss.; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005, 161 ss.; M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 217 ss., ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>15</sup> Per tutti, T. GIOVANNETTI, *Delegificazione, regolamenti e atti amministrativi*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 498 ss.

<sup>16</sup> C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., 343-344.

<sup>17</sup> L'art. 30 è significativamente inserito nel capo VII («Semplificazioni»), titolo II («Sviluppo economico, semplificazione e competitività») del decreto.

<sup>18</sup> Sul punto, da ultimo, G. SALVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i "codici di semplificazione di settore"*, Padova 2007, 43 ss.

<sup>19</sup> N. LUPO, «Dal regolamento alla legge». *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano 2005, 113 ss.

autonomie territoriale, in forza della competenza esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.<sup>20</sup>.

Si tratta di una tesi che, espressamente condivisa anche dal Consiglio di Stato<sup>21</sup>, appare però non priva di spunti problematici.

In effetti, non si può non evidenziare la differenza, sul piano teorico tra “livelli minimi” di semplificazione (o, ancor più, “livelli massimi di oneri burocratici”), da un lato, e “livelli essenziali” delle prestazioni, dall'altro, che solo in via approssimativa possono essere ritenuti equivalenti; in effetti, l'afferenza di questi all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. deve fare i conti quantomeno con il fatto che il *genus* “semplificazione amministrativa” appare tanto ampio da accogliere al suo interno istituti e strumenti alquanto diversi tra loro<sup>22</sup>, anche all'interno della stessa *species*<sup>23</sup>, cosicché è fondamentale l'esigenza di operare essenziali distinzioni<sup>24</sup>.

Così, «distinguere, selezionare, scremare diviene, in questi termini, questione ardua, delicata, ma essenziale», in un contesto nel quale la semplificazione si presenta «quale un necessario contrappeso a crescenti complessità», indotte dall'esigenza di tutela, in forme nuove, di principi costituzionali, tra i quali, certamente, la tutela dell'ambiente (implicata nell'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 oggetto della pronuncia in commento) (cfr. anche *infra*, n. 5)<sup>25</sup>.

Viceversa, la riconduzione delle misure di semplificazione ai livelli essenziali di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. è argomentata dal Consiglio di Stato alla luce del fatto che aggravii di oneri procedurali, inutili complicazioni burocratiche impedirebbero l'esplicazione dei diritti fondamentali dei cittadini e della libertà di iniziativa economica privata<sup>26</sup>, oltre a porsi in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. che riassume in sé quello di semplificazione organizzativa e amministrativa<sup>27</sup>.

Tuttavia, questo approccio trascura per l'appunto l'esigenza di bilanciare questi principi con altri alla cui tutela sono previsti strumenti di intervento attivo dell'amministrazione.

In effetti, proprio in materia di tutela dell'ambiente, in quanto rilevante sul piano costituzionale<sup>28</sup>, le pubbliche amministrazioni risultano attori strategici del relativo sistema

<sup>20</sup> Il «Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione» è rinvenibile in [www.governo.it](http://www.governo.it). Il tema dei livelli minimi di semplificazione è affrontato nel par. 6.3.

<sup>21</sup> Cons. Stato, sez. atti norm., 21 maggio 2007, n. 2024, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (il parere è stato espresso ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.-l. n. 4/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 80/2006). In tale parere si afferma anche, in linea con la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 303/2003) che principi di semplificazione procedimentale possano essere ascritti ai principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (par. 4.2.) (cfr. da ultimo, sul punto, Corte cost., sentt. nn. 350/2008; 69/2010).

<sup>22</sup> Un'utile descrizione dei diversi istituti e strumenti afferenti alla semplificazione amministrativa è rinvenibile in F. BASILICA, F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Rimini 2009. Sul punto, è sufficiente analizzare l'art. 20 della l. n. 59/1997 per verificare la grande eterogeneità degli strumenti di semplificazione.

<sup>23</sup> Così, ad esempio, quanto alla riduzione degli oneri amministrativi, debbono essere distinti almeno gli oneri provvedimentali da quelli “conformativi” o di “contenuto” e, infine, gli oneri in senso lato formali o procedurali: C. MARZUOLI, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino 2009, 241 ss.

<sup>24</sup> Soprattutto perché, come è stato efficacemente sottolineato, «gli stessi temi della sicurezza (nelle varie accezioni e nei vari profili, a partire dal lavoro) e della tutela della salute hanno assunto valenze e sollevato attenzioni nuove, imponendo specifici adempimenti», talvolta indotti dallo stesso ordinamento comunitario che pure in generale raccomanda l'utilizzazione di questi strumenti: L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove aut.* 2008, 418-419.

<sup>25</sup> Per tutti, L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in *Nuove aut.* 2008, 468.

<sup>26</sup> Con buona pace, si potrebbe dire, del recente annuncio della revisione dell'art. 41 Cost. proprio allo scopo di consentire la migliore esplicazione di processi di fenomeni di semplificazione amministrativa.

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. atti norm., 21 maggio 2007, n. 2024, cit., 19.

<sup>28</sup> Per tutti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano 2000, in particolare 6 ss.

di tutela, secondo un modello definito, non a caso, di *command and control* in un'ottica tale da rendere spesso problematicamente applicabili gli istituti della semplificazione o comunque da imporre un bilanciamento tra questi ultimi e le esigenze connesse all'interesse ambientale<sup>29</sup>. Da qui, la necessità di un approccio quantomeno prudente circa l'identificazione dei "requisiti minimi" di semplificazione, in rapporto con livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

L'equazione tra misure di semplificazione amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ha consentito l'inserimento nel Piano di azione per la semplificazione per il 2007 di un apposito paragrafo (n. 1.2.4.) relativo alla «semplificazione dei controlli sulle imprese con certificazione ambientale», peraltro assai più dettagliato rispetto ai contenuti dell'art. 30, d.-l. n. 112/2008, e più "prudente" nella misura in cui, riferendosi al c.d. "disegno di legge Nicolais" (A.C. XV legislatura, n. 2161), propone una disciplina "sperimentale" della durata di due anni.

Rinviando al n. 7 la descrizione dei contenuti di tale proposta, decaduta per lo scioglimento delle Camere del 2006, ma trasposta in termini assai più generici nell'art. 30 del d.-l. n. 112/2008, si può anticipare che essa ha costituito un momento di discontinuità, nella misura in cui il riferimento, sia pure non espresso, ai livelli essenziali delle prestazioni ha consentito il superamento delle incertezze che avevano caratterizzato la legislazione preesistente, anche se, come si dirà (nn. 4-5), a costo di una problematica dilatazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In effetti, in precedenza gli obiettivi di semplificazione per la ripresa economica<sup>30</sup>, in particolare in materia di svolgimento dell'attività di impresa, erano stati perseguiti a livello statale attraverso una normativa disorganica e frammentaria ed episodica, al punto di far emergere la necessità di un'opera di riordino al fine di «semplificare la semplificazione»<sup>31</sup>.

Ma soprattutto tale normativa, articolata soprattutto in disposizioni di delega e di delegificazione, ha scontato un *deficit* di attuazione proprio per le incertezze relative ai profili competenziali: è, il caso, solo per citare un esempio, dell'ampia delega<sup>32</sup> autorizzata dall'art. 5, co. 1, della l. n. 246/2005, in materia di semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese<sup>33</sup>, mai attuata ed ormai scaduta probabilmente proprio per le incertezze derivanti dalla difficoltà di distinguere al proprio interno i profili di competenza regionale<sup>34</sup>. Di tali incertezze vi è traccia anche nella sentenza in commento, laddove la Corte, richiamando propri precedenti, afferma che la materia "sviluppo economico" rinvia ad una pluralità di materie, di competenza statale e di competenza regionale (sentt. nn. 165 e 430/2007; 63/2008) e nega la configurabilità di una materia "impresa" disgiunta dal settore nella quale essa opera (sent. n. 63/2008).

<sup>29</sup> Per tutti, A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari 2008, 214.

<sup>30</sup> Si mutua l'espressione di B.G. MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (a cura), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano 2006, 45 ss.

<sup>31</sup> B.G. MATTARELLA, *La semplificazione*, cit., 61. In questo senso, si può ricordare l'art. 5 della l. n. 99/2009 che autorizza il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese (cfr. *infra*, n. 7).

<sup>32</sup> Caratterizzata da una evidente «vaghezza dell'oggetto di intervento»: G. SALVINI, *Esperienze*, cit., 185.

<sup>33</sup> Ai fini del presente lavoro occorre ricordare in particolare il comma 1, lett. a), n. 1), che, tra i principi e criteri direttivi

<sup>34</sup> Non a caso, nel parere della Conferenza unificata sul disegno di legge A.S. n. 3186 (XIV legislatura), poi divenuto la l. n. 246/2005 si criticava la delega legislativa in esame proprio per l'esistenza, nella materia in questione, «di numerose ed ampie competenze regionali (a titolo sia concorrente che esclusivo)», per concludere che «il problema ineludibile e di maggior rilievo istituzionale è sicuramente quello di individuare la soluzione tecnico giuridica che consenta di salvaguardare le competenze legislative regionali attinenti alla articolata materia della liberalizzazione dell'attività di impresa e demandate alla loro competenza concorrente o esclusiva». Il testo del parere è riportato in allegato alla relazione al disegno di legge.

Tale problematica, evidenziata anche a livello dottrinale<sup>35</sup>, appare evidente nello stesso art. 5 in esame, il cui comma 2, come di dirà (n. 7), prevede la conclusione di accordi o intese al fine di coordinare l'esercizio delle potestà normative dello Stato e delle Regioni in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, sul presupposto quindi che in questa materia sussistano una pluralità di titoli competenziali.

4. La riconducibilità dell'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 ai livelli essenziali delle prestazioni, affermata dalla sentenza in commento rende possibile affermare che la semplificazione appare ormai una sorta di "nuova" materia trasversale<sup>36</sup>.

Tuttavia, mentre, come si è detto, la sentenza in commento utilizza, in modo discutibilmente estensivo, l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. la successiva sent. n. 15/2010, in materia di semplificazione legislativa ed amministrativa in materia di sportelli unici per le attività produttive (Suap), si riferisce alla lett. r) dello stesso comma, ovvero al «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

Tale giurisprudenza finisce per riportare le politiche di semplificazione amministrativa sotto l'ombrello della regolazione statale attraverso una impropria e frammentaria dilatazione dei titoli di competenza esclusiva dello Stato, che vengono piegati per adattarli ai singoli casi concreti<sup>37</sup>, anche a costo di rinnegare nella sostanza orientamenti precedenti che parevano sufficientemente consolidati<sup>38</sup>.

Da questo punto di vista, la pronuncia in commento appare una sorta di spartiacque che ha anticipato i mutamenti giurisprudenziali successivi<sup>39</sup>.

Tuttavia, questa nuova stagione di centralizzazione delle scelte in materia di semplificazione amministrativa appare problematica anche perché, lungi dall'essere perseguita in modo razionale attraverso una legislazione organica, è realizzata attraverso strumentazioni improprie, quali i decreti legge omnibus, le leggi finanziarie annuale o i disegni di legge di accompagnamento, rinunciando anche ad uno strumento, quale la legge annuale di semplificazione, che era riuscita, non senza difficoltà e contraddizioni, ad attrarre al proprio interno scelte riformatrici, più o meno intense, in un'ottica di maggiore attenzione alle autonomie territoriali.

Sul piano delle fonti, questa nuova stagione legislativa, ormai avallata dalla Corte costituzionale, comporta un'ulteriore conseguenza. Poiché, come si è detto (n. 3) la

<sup>35</sup> Così, ad esempio, G. NAPOLITANO, *Federalismo e regime amministrativo dell'impresa*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze 2005, ha osservato efficacemente che la revisione del regime amministrativo delle imprese «si colloca nel quadro delle opportunità e dei rischi derivanti dalla moltiplicazione dei livelli di decisione pubblica».

<sup>36</sup> Si condivide, in questo senso, la tesi di G. COINU, *Il Suap nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in questa *Rivista* (in corso di pubblicazione; il testo è comunque rinvenibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>37</sup> A. GENTILINI, *L'illegittimità dei regolamenti statali in materie di competenza non statale: ovvero quando l'interpretazione rende difficile ciò che il testo voleva semplificare*, in *Giur. cost.* 2006, 3284.

<sup>38</sup> Rinviando al numero successivo l'analisi relativa all'evoluzione giurisprudenziale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, è sufficiente ricordare in questa sede come il riferimento, contenuto nella sent. n. 15/2010 al comma 2, lett. r), Cost. costituisca una sorta di *overruling* rispetto alla giurisprudenza precedente, che aveva interpretato in senso restrittivo tale titolo competenziale (cfr. sentt. nn. 17/2004; 31, 271/2005), sul presupposto che esso consentisse l'esercizio di poteri normativi di coordinamento di tipo tecnico, al fine di assicurare comunanza di linguaggi, procedure e *standard* omogenei tali da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione.

<sup>39</sup> Il pensiero corre, in primo luogo, alla "famosa" sent. n. 10/2010 (sulla quale, in particolare, A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); E. LONGO, *I diritti sociali in tempo di crisi: la Corte salva la "carta acquisti" e inventa un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, in corso di pubblicazione); C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*.

semplificazione amministrazione è perseguita, sul piano normativo, attraverso estesi processi di delegificazione, è inevitabile un ridimensionamento della *ratio* profonda dell'art. 117, comma 6, Cost.<sup>40</sup>, con un forte recupero da parte dello Stato di spazi di normazione secondaria attraverso un'interpretazione delle materie sempre più sensibile alle esigenze unitarie.

Si tratta del resto di un processo in atto già da alcuni anni ma che nel periodo più recente sta mostrando una particolare evidenza e che ridimensiona alla radice la tesi (costantemente fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale sia prima che dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001), secondo cui ai regolamenti governativi, anche di delegificazione, è preclusa la disciplina di materie di competenza regionale<sup>41</sup>.

Non a caso, proprio la giurisprudenza più recente sembra ammettere in certi casi l'attrazione verso lo Stato di funzioni anche in via regolamentare (sentt. nn. 151 e 285/2005; 88/2007)<sup>42</sup>, con ciò superando quanto statuito nella sent. n. 303/2003 la quale aveva escluso che fonti secondarie potessero, in forza dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, derogare al riparto di competenze fissato dall'art. 117 Cost.

Così, da ultimo, la sent. n. 76/2009 si è pronunciata su una delegificazione in materia di procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire sia l'aumento dei flussi turistici, sia la nascita di nuove imprese del settore turistico, anche attraverso la razionalizzazione e la riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti (art. 2, co. 194, l. n. 244/2007). Pur riconoscendo che la disposizione verte in materia di turismo, quindi in un ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni, la Corte, pur ritenendo sussistenti esigenze unitarie tali «da ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale»<sup>43</sup>, dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione stessa, perché prevedeva un meccanismo inidoneo di coinvolgimento delle autonomie regionali, ovvero il mero parere della Conferenza Stato-Regioni anziché quello assai più incisivo strumento di leale collaborazione costituito dall'intesa.

Da questo punto di vista, la sentenza in commento va ancora oltre quella da ultimo ricordata, pure assai discutibile<sup>44</sup>, attraendo direttamente l'ambito materiale ad una competenza legislativa statale piena, e quindi superando le esigenze di coinvolgimento forte delle autonomie regionali, insite nella chiamata in sussidiarietà. Così, la sentenza stessa può tranquillamente limitarsi a osservare che qualora il regolamento contenesse disposizioni lesive delle competenze delle Regioni, queste ultime «potrebbero denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti»<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Su tale disposizione, per tutti, G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano 2005, 19 ss.; D. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano 2005, 87 ss.; G. TARLI BARBIERI, P. MILAZZO, *Art. 117, co. 6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 2276 ss.; M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Milano 2006, 153 ss.; G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano 2009, 153 ss.

<sup>41</sup> Sul punto, per tutte, le sentt. 22, 303, 329/2003; 12/2004; 30/2005; 401/2007.

<sup>42</sup> Su tali pronunce, da ultimo, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli 2009, in particolare 163 ss.

<sup>43</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.

<sup>44</sup> In effetti, i fenomeni di attrazione in sussidiarietà attraverso un regolamento finiscono per disattendere il richiamo al principio di legalità su cui si era fondata la sent. n. 303/2003 perché finiscono per conferire ai regolamenti statali la capacità di incidere sugli ordinamenti regionali a livello primario: G. SCACCIA, *Sussidiarietà*, cit.

<sup>45</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.1. Sul punto, G. COINU, *Il Suap*, cit., a proposito del regolamento di cui all'art. 38, d.-l. n. 112/2008 (ma il ragionamento vale anche a proposito del regolamento in questione), si chiede giustamente se le leggi regionali già vigenti subiranno come effetto dell'entrata in vigore del regolamento la modifica delle procedure in esse previste.

5. Come detto, l'art. 30, co. 2, del d.-l. n. 112/2008 compie una scelta tanto netta quanto giustificata dalla Corte, ovvero quella di ascrivere la disciplina della semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., oltre ad essere «espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale»<sup>46</sup>.

Sul punto, appare condivisibile quanto sostenuto nel ricorso della Regione, ovvero che questo richiamo appare una sorta di *excusatio non petita*, ovvero quasi una sorta di "confessione" dell'incidenza delle previsioni di cui al comma 1 in materie di competenza regionale.

Tuttavia, la Corte non è stata di questo avviso, ritenendo che l'autoqualificazione legislativa, di per sé non vincolante, corrisponda alla sostanza della disposizione<sup>47</sup>.

In questa sede, non possono che essere ricostruite per cenni sia le problematiche generali relative alla consistenza del titolo competenziale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.<sup>48</sup>, sia la giurisprudenza costituzionale sul punto<sup>49</sup>.

I dubbi di legittimità costituzionale, peraltro smentiti dalla pronuncia in commento, erano in effetti concreti, nella misura in cui il riferimento legislativo ai livelli essenziali delle prestazioni, peraltro in crescita nella normativa più recente<sup>50</sup>, avrebbe potuto apparire opinabile alla stregua della giurisprudenza costituzionale precedente.

Il riferimento non è solo alla giurisprudenza immediatamente successiva all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 nella quale la Corte ha cercato di arginare un'interpretazione omnicomprendente del titolo competenziale in esame fatta propria dallo Stato, sul presupposto che l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. configuri non una materia in senso stretto ma una competenza idonea ad investire tutte le materie<sup>51</sup> rispetto alle quali il legislatore deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sent. n. 282/2002). Anche la giurisprudenza più recente afferma, infatti, che tale competenza, pur attribuendo allo Stato un incisivo strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti (sent. n. 134/2006), si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, in quanto mirati al soddisfacimento di diritti civili e sociali, debbono essere garantiti, con carattere di

<sup>46</sup> Su quest'ultimo punto cfr. *infra*, n. 6.

<sup>47</sup> Sul carattere non vincolante delle autoqualificazioni legislative cfr., per tutte, Corte cost., sentt. nn. 447/2006; 169, 430/2007; 1/2008. Sulla giurisprudenza costituzionale precedente alla revisione del Titolo V della Costituzione circa l'autoqualificazione delle leggi cornice, per tutti, A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano 2001, 22 ss.

<sup>48</sup> Da ultimo, in particolare, A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in *Dir. pubbl.* 2005, 999 ss.; E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in questa *Rivista* 2006, 564 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino 2010, 57 ss.; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, cit.; E. LONGO, *I diritti sociali*, cit.

<sup>49</sup> Per tutti, G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007.

<sup>50</sup> Così, in particolare, la l. n. 69/2009, modificando la l. n. 241/1990, riconduce alla competenza legislativa in questione, tra le altre, le disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività e di silenzio assenso (salva la possibilità, attraverso intese in Conferenza unificata di casi ulteriori in cui le disposizioni stesse non si applicano), quelle relative agli obblighi per le pubbliche amministrazioni di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

<sup>51</sup> Sulle competenze trasversali di cui all'art. 117 Cost., cfr., per tutti, A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, 19 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.* 2004, 461 ss.

generalità, a tutti gli aventi diritto (sentt. nn. 387/2007, 50 e 168/2008) e quindi è invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali il legislatore definisce il livello essenziale di erogazione (per tutte, sentt. nn. 423/2004; 120/2005; 328/2006) e non laddove la legge non concerna prestazioni ma la disciplina stessa di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato (sent. n. 271/2005).

Per le sue caratteristiche tale titolo competenziale non può essere utilizzato quale fondamento della disciplina di interi ambiti materiali (sentt. nn. 16 e 423/2004; 120, 285, 383/2005; 181, 248, 328/2006; 387/2007) né può trasformarsi, salvo che in casi eccezionali (sent. n. 10/2010), in una pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente determinati ambiti materiali, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni (sent. n. 248/2006).

Nel caso della disposizione oggetto della pronuncia in commento non appare chiaro né il diritto né la “prestazione” il cui livello essenziale sarebbe garantito.

Sul punto la Corte si limita ad osservare che la prestazione atterrebbe infatti all’ottenimento di una delle certificazioni di qualità previste dalla disposizione impugnata, «concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti. Siffatta certificazione deve essere idonea ad assicurare, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenerla, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità; a tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese, la garanzia di una corretta verifica di conformità dei predetti ai requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi, terzi ed indipendenti, a ciò appositamente preposti»<sup>52</sup>.

Come si vede, quanto all’individuazione del diritto, la Corte sembra alludere, da una parte, ad un diritto delle imprese di ottenere la certificazione, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, «con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità», e quindi in un’ottica che sembrerebbe alludere alla libertà di iniziativa economica privata, ai sensi dell’art. 41 Cost. e, dall’altra, ad un non meglio qualificato diritto dei fruitori dei prodotti o dei servizi in ordine alla garanzia di una corretta verifica di conformità degli stessi ai requisiti minimi di qualità.

Per dipanare tale intricato quadro, si è sostenuto che l’art. 30 del d.-l. n. 112/2008 si porrebbe in linea con la progressiva attrazione degli istituti del procedimento amministrativo (tra i quali quello di controllo di cui alla disposizione in esame) alla sfera dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, fatta propria prima dalla l. n. 15/2005 e quindi, più intensamente, dalla l. n. 69/2009<sup>53</sup>. Tuttavia, questa tesi non trova riscontri adeguati nella pronuncia in commento, anche se è indubbio che l’art. 29 della l. n. 241/1990, a seguito delle modifiche apportate dalla l. n. 69/2009, attrae, non senza problemi<sup>54</sup>, i profili principali della disciplina del procedimento amministrativo proprio ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. m), Cost.<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.1. Tra l’altro, la sentenza appare imprecisa laddove si riferisce a requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali, laddove l’art. 30, d.-l. n. 112/2008 non fa riferimento alle norme tecniche interne.

<sup>53</sup> G. MANFREDI, *Procedimento amministrativo e diritti civili*, in questa *Rivista*.

<sup>54</sup> Un’attenta analisi di tali problemi è fatta da G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali dell’ordinamento*, in *giustamm.it.*, il quale peraltro definisce il richiamo ai livelli essenziali «una se pur utile forzatura».

<sup>55</sup> Cfr. *supra*, nt. 50. Sul punto, la Corte costituzionale (sent. n. 401/2007) è ferma nel ritenere che «il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale (sentenza numero 465 del 1991), entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni».

Anche l'identificazione della prestazione, che alla stregua della giurisprudenza precedente avrebbe dovuto rivestire un ruolo fondamentale, è descritta assai genericamente come l'ottenimento della certificazione ambientale o di qualità, che sembra assai lontana da quei connotati di specificità che la Corte in passato era sembrata richiedere.

Rimane quindi il fatto che la sent. n. 322/2009 finisce per far assumere al titolo competenziale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. una portata totalizzante. In tal modo, come è stato giustamente affermato, il rischio di esautoramento di quest'ultima è ormai quasi una certezza: «Fino ad ora, infatti, la *trasversalità* della materia – oltre a non esautorare automaticamente e del tutto le competenze regionali costituzionalmente riconosciute – ha rappresentato un campo di sperimentazione e limatura della leale collaborazione, a differenza del criterio interpretativo basato sulla *prevalenza* della materia» che invece sembra atteggiarsi come una sorta di nuova veste dell'interesse nazionale (cfr. *supra*, n. 1)<sup>56</sup>.

Così, la competenza in questione finisce per divenire una sorta di “contenitore vuoto” che può essere riempito dal legislatore statale purché vi sia la necessità di garantire un diritto fondamentale nel suo nucleo essenziale anche senza l'onere di una sua espressa individuazione. Tale involuzione è compiuta, come si è detto, valorizzando il profilo teleologico di tale competenza «a discapito del compito di definire normativamente gli *standard* ed i parametri specificativi e attuativi, che invece si pongono come punto necessario per la corretta attuazione del compito statale di garantire l'uniforme protezione dei diritti»<sup>57</sup>.

Tutto ciò appare ancora più opinabile perché nel caso di specie, a fronte dei diritti delle imprese o degli utenti sta, come si è detto, il valore costituzionalmente rilevante dell'ambiente. Come è stato esattamente osservato, dal riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale deriva «non certo l'incondizionata subordinazione alle istanze di tutela dell'ambiente di ogni altro valore nel quale si identifichi l'identità stessa dell'ordinamento, ma, bensì, l'esigenza che si realizzi un congruo bilanciamento tra tutti i valori in gioco, in modo tale che nessuno di questi venga, nel caso concreto, pretermesso o interamente annullato»<sup>58</sup>.

Da questo punto di vista, emerge in tutta la sua ambiguità il comma 2 dello stesso art. 30 del d.-l. n. 112/2008, secondo il quale resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, «di garantire livelli ulteriori di tutela».

Sul punto, non è chiaro se tale previsione consenta una tutela ulteriore rispetto ai livelli essenziali di cui al comma 1, ovvero se essa si miri ad una tutela ulteriore dell'ambiente, sul modello di quanto previsto in generale nell'art. 3-*quinquies*, co. 1 e 2, d.lgs. 152/2006<sup>59</sup>. Nel primo caso, la disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso di consentire ulteriori misure di semplificazione amministrativa, secondo un modello già presente nella legislazione statale (si pensi, solo per citare un esempio, all'art. 29, co. 2-*quater*, l. n. 241/1990) e coerente con il concetto stesso di “livelli essenziali” delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.; tuttavia, nel caso concreto, queste ipotetiche, ulteriori misure appaiono difficilmente configurabili, rischiando di tradursi in una pratica

---

<sup>56</sup> C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, cit., che si richiama a F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione” delle materie: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2009, 1185 ss.

<sup>57</sup> E. LONGO, *I diritti sociali*, cit.

<sup>58</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit., 37.

<sup>59</sup> Tali disposizioni prevedono, come è noto: « I principi desumibili dalle norme del decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale» (co. 1); le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali» (co. 2).

abdicazione del sistema dei controlli, oltre a risultare pregiudizievole nell'ottica della tutela dell'ambiente<sup>60</sup>.

Nel secondo caso, fermo restando quanto previsto nell'art. 30, co. 1, le Regioni (e gli enti locali) potrebbero, nell'esercizio delle competenze ad esse spettanti porre misure "ulteriori" a tutela degli altri principi rilevanti nella materia (ambiente, consumatori).

La sent. n. 322 in oggetto sembra fare propria questa seconda interpretazione laddove, sia pure genericamente, afferma che «neppure sono inibiti eventuali successivi controlli a fini sanzionatori», così come «resta anche lo spazio per il legislatore regionale di identificare, nei propri settori di competenza, modalità diverse di realizzazione di eventuali più elevati e congrui livelli di tutela della qualità della certificazione, coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla norma», in qualche modo accogliendo una ricostruzione fatta propria, sia pure in modo perplesso dal ricorso<sup>61</sup>.

Se questa è l'interpretazione corretta della disposizione, il quadro normativo finisce per apparire ancora più generico ed ambiguo, poiché la disposizione impugnata, da un lato omette di indicare compiutamente l'oggetto della semplificazione, non chiarendo quali siano le certificazioni ambientali o di qualità che risultano il presupposto della riforma dei controlli (cfr. *infra*, n. 6) e, dall'altro, consente un recupero, ma solo, si potrebbe dire in modo obliquo, della responsabilità diretta delle amministrazioni.

Tuttavia, su questo punto la Corte si limita, alquanto laconicamente, ad affermare che la genericità della disposizione impugnata in punto di identificazione delle certificazioni (ma, si potrebbe dire, non solo) non è tale da vulnerare di per sé le competenze regionali.

6. L'afferenza della disciplina di cui all'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali appare ancora più discutibile alla luce dell'oggetto della disposizione in questione. Esso, come detto, è individuabile nella sostituzione dei controlli amministrativi o delle ulteriori attività amministrative di verifica con l'attività di certificazione svolta da un soggetto accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali nei confronti delle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità.

Si tratta di una disposizione fortemente assentita sia dalle categorie produttive<sup>62</sup>, e auspicata in un documento del Cnel del giugno 2007<sup>63</sup>, anche facendo riferimento ad atti internazionali e dell'Unione europea<sup>64</sup>; essa non ha incontrato opposizioni di sorta in sede parlamentare<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Come si è detto, proprio la rilevanza del valore ambiente ha imposto soluzioni alquanto prudenti in punto di semplificazioni procedurali: per tutti, M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia* 2008, II, 37 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>61</sup> Nel ricorso si legge infatti che le doglianze della Regione ricorrente potrebbero venire meno solo se la disposizione in oggetto «dovesse essere intesa come facoltà per le Regioni di graduare con propria legge la responsabilità delle amministrazioni in relazione all'attività degli enti certificatori, prevedendo i rispettivi compiti e i relativi controlli».

<sup>62</sup> Per tutti, Confindustria, *Indagine conoscitiva sul DDL 3209-bis recante "Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione"*, 27 aprile 2010, 44 (il documento è rinvenibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>63</sup> Cnel, *Competitività delle piccole e medie imprese: ostacoli legislativi e burocratici allo sviluppo e ostacoli all'internazionalizzazione* (26 giugno 2007). In tale documento è dedicato un paragrafo a «la semplificazione dei controlli sulle aziende certificate» nel quale si legge, tra l'altro: «Appare necessario semplificare le procedure di controllo per quelle aziende che volontariamente si sottopongono a certificazione (di qualità, o ambientale, o di bilancio) [...] Pertanto, nei casi in cui l'azienda abbia deciso, a proprio carico, di dotarsi di certificazione, i controlli amministrativi dovrebbero limitarsi a verificarne l'esistenza e l'aggiornamento» (il documento è rinvenibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>64</sup> Cfr., da ultimo, Confindustria, Centro studi, *Slegare l'Italia. Per liberare lo sviluppo da troppi norme e confuse*, giugno 2010 (il documento è rinvenibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>65</sup> Come è dimostrato dalla vicenda dell'interrogazione del sen. Della Seta, cui si dirà più oltre.

La sent. n. 322/2009 qualifica come “certificazione ambientale” quella relativa agli schemi di certificazione di cui ai regg. CE n. 761/2001 e 1980/2000 che «hanno configurato strumenti di prevenzione, di miglioramento ambientale e di comunicazione, che, rispettivamente, assicurano alle imprese un vantaggio in termini di credibilità, agevolazioni e semplificazioni, e mirano ad incentivare la presenza sul mercato di prodotti con minore impatto ambientale»<sup>66</sup>; viceversa, l’espressione “certificazione di qualità” è ritenuta riferita alle «molteplici forme di attestazione della conformità di un prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale a requisiti di carattere cogente ovvero volontario, che implicano una verifica dell’osservanza di norme o regole tecniche»<sup>67</sup>.

Si tratta quindi di un universo di strumenti dominato da “norme” o da “regole” tecniche che, peraltro, dovrebbero essere tenute distinte, nonostante che l’art. 30 in esame si riferisca solo genericamente alle prime<sup>68</sup>. Tali “norme”, secondo quanto previsto dalla stessa disposizione, debbono essere di origine comunitaria e internazionale ed anche in questo caso si tratta di una locuzione imprecisa, dal momento che, pur essendoci connessioni tra le due, esistono casi di certificazioni ambientali o di qualità regolate essenzialmente dalle prime o dalle seconde.

Vi sono però problemi ancora più rilevanti che debbono essere sottolineati.

In particolare, il Governo, in risposta ad un’interrogazione di un parlamentare di opposizione<sup>69</sup>, ha espresso, attraverso il Sottosegretario all’ambiente, on. Menia, e non tanto implicitamente, riserve consistenti sul contenuto dell’art. 30 del d.-l. 112/2008; e ciò appare sorprendente nella misura in cui tale disposizione è contenuta in un atto deliberato dello stesso Governo e convertito in legge solo con marginali modifiche<sup>70</sup>.

In primo luogo, viene disatteso il presupposto dell’interrogazione (e con essa dell’interpretazione corrente della disposizione in esame), ovvero che la certificazione ambientale menzionata sia riconducibile a quella, di particolare rilevanza, c.d. “Emas” e “Ecolabel”<sup>71</sup>. Più precisamente, mentre Ecolabel sarebbe una struttura riferita ad una certificazione di prodotto o di servizio e non di impresa, la “registrazione” Emas consiste nell’atto finale di una serie di verifiche sull’impresa, di cui la più rilevante è rappresentata dal parere degli organi di controllo sulla conformità alla legislazione ambientale, concessa da un organismo pubblico», ovvero il Comitato per l’Ecolabel e l’Ecoaudit, con il supporto tecnico dell’Ispra<sup>72</sup>. Tale Comitato, che agisce in qualità di organismo pubblico (D. Min. ambiente n. 413/1995), non è ritenuto assimilabile ad un ente accreditato né accreditabile secondo norme europee e internazionali, ai sensi dell’art. 30 del d.-l. n. 112/2008<sup>73</sup>.

---

<sup>66</sup> I due regolamenti risultano peraltro abrogati, rispettivamente dai regg. CE n. 1221/2009 e n. 66/2009.

<sup>67</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>68</sup> Sulla distinzione in materia, cfr. per tutti, M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell’ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino 1996, 145 ss.; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano 2001; A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano 2008.

<sup>69</sup> Si tratta dell’interrogazione a risposta orale n. 3-01212 presentata presso la 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (Territorio, ambienti, beni ambientali) dal sen. Della Seta (Pd) (tale atto è stato pubblicato il 9 marzo 2010).

<sup>70</sup> La risposta all’interrogazione è stata data nella seduta della Commissione del 17 marzo 2010 (n. 164).

<sup>71</sup> Nell’interrogazione si legge, infatti, che, ai sensi dell’art. 30 del d.-l. n. 112/2008, «per le certificazioni ambientali (Emas o Ecolabel) o di qualità rilasciate da soggetti certificatori accreditati, i controlli periodici degli enti certificatori sostituiscono quelli degli organi amministrativi». Sulla rilevanza dei due strumenti in questione cfr., per tutti, M. MONTINI, *La Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. ambiente* 2003, 405 ss.; G. SMORTO, *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Dig. disc.priv.*, app. II, Torino 2003, 205 ss.; F. CICCARIELLO, *Certificazione di qualità*, in S. PATTI (a cura di), *Il diritto – Enciclopedia giuridica*, III, Milano 2007, 77 ss.; M. GUIDO, *Le certificazioni ambientali*, in A. BUONFANTE (a cura di), *Codice dell’ambiente e normativa collegata*, Torino 2008, 787 ss.; B. NOTARNICOLA, *Strumenti tecnici a supporto delle certificazioni ambientali: l’analisi del ciclo di vita (LCA)*, *ivi*, 797 ss.

<sup>72</sup> Senato della Repubblica, 13<sup>a</sup> Commissione permanente, 17 marzo 2010, cit.

In più, il sistema Emas, come disciplinato dal reg. CE n. 1221/2009, contemplerebbe il principio dell'integrazione con la legislazione ambientale (già realizzata, almeno in parte da alcune disposizioni che rendono più agevoli alcuni adempimenti amministrativi alle aziende registrate<sup>74</sup>), ma non prevederebbe meccanismi di sostituzione dei controlli sulle imprese registrate<sup>75</sup>.

A prescindere dalla fondatezza di tale tesi, forse eccessiva<sup>76</sup>, rimane sorprendente la conclusione della risposta all'interrogazione su questo punto: «Il tema della semplificazione amministrativa in materia ambientale riveste [...] una rilevanza del tutto peculiare in quanto, come noto, la disciplina generale in tema di procedimento amministrativo è volta a limitare la possibilità di ricorrere a strumenti di questo tipo che possano consentire di eludere la ponderazione da parte dell'amministrazione competente dell'interesse alla tutela dell'ambiente»<sup>77</sup>. In questo senso, l'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 «rappresenta una indicazione espressa di una tipologia di interventi di semplificazione consentiti dal legislatore ma che tuttavia, proprio in ragione dell'interesse sensibile cui hanno riguardo, necessita della valutazione congiunta e ponderata da parte delle amministrazioni interessate», «non potendo lo Stato delegare a soggetti privati, quali sono gli enti di certificazione, tutte le proprie funzioni in tema di controlli, in particolar modo ove il sistema di certificazione risulti, come avviene per ISO EN 14001 a differenza che per il sistema Emas, solo parzialmente basato sull'accertamento della effettiva *compliance* rispetto alle norme di legge vigenti. Il regolamento richiede perciò valutazioni su aspetti particolarmente delicati in relazione agli effetti di devoluzione sussidiaria previsti dal legislatore, essendo destinato a comportare, per alcuni settori di tutela ambientale, la completa sostituzione di controlli amministrativi con la certificazione ambientale o di qualità»<sup>78</sup>.

Come è evidente, nell'interpretazione sopra riportata l'art. 30 finisce per divenire una disposizione o priva di senso ovvero destinata ad una applicazione drasticamente restrittiva, in ogni caso rimessa alla futura (ed incerta) fase attuativa.

In ogni caso, l'inattuazione dell'art. 30 del d.-l. n. 112/2008, alla luce della vicenda dell'interrogazione sopra riportata induce però ad amare riflessioni circa l'atteggiamento di un Governo che prima vara un decreto legge e poi, in sede di attuazione, si trova a interrogarsi sul significato delle disposizioni in esso contenute.

In effetti, a parte le considerazioni svolte in precedenza a proposito della riconducibilità dell'art. 30 in oggetto ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, è lo stesso meccanismo di semplificazione dei controlli in esso previsto a suscitare alcuni rilevanti dubbi.

---

<sup>73</sup> L'accreditamento è disciplinato dal reg. CE n. 765/2008; l'ente unico di accreditamento è individuato in Accredia (D. Min. sviluppo economico 22 dicembre 2009) che però non è ritenuto competente ad esercitare funzioni di nulla osta per il funzionamento del Comitato.

<sup>74</sup> Per tutti, A. BENEDETTI, *Le certificazioni di qualità tra regolazione pubblica e autorevolezza privata*, in *Serv. pubbl. e appalti* 2004, 694 ss.

<sup>75</sup> Senato della Repubblica, 13<sup>a</sup> Commissione permanente, 17 marzo 2010, cit.

<sup>76</sup> Se è vero infatti che l'art. 38, par. 1, del reg. CE n. 1221/2009 demanda agli Stati membri in quale modo la registrazione Emas possa essere considerata nell'elaborazione della nuova legislazione o utilizzata come strumento ai fini dell'applicazione e del controllo del rispetto della legislazione, così da presupporre il principio dell'integrazione con la legislazione ambientale "cogente", è altresì vero che il par. 3 prevede che gli Stati adottino provvedimenti, i quali, tra l'altro, possono includere: a) la semplificazione degli obblighi, in modo tale che l'organizzazione in possesso di una registrazione sia ritenuta conforme a determinati obblighi normativi in materia di ambiente contenuti in altri strumenti legislativi individuati dalle autorità competenti; b) una migliore legislazione, in modo da modificare altri strumenti normativi per eliminare, ridurre o semplificare gli oneri delle organizzazioni che aderiscono a Emas, al fine di incentivare un funzionamento efficiente dei mercati e aumentare il grado di competitività.

<sup>77</sup> Senato della Repubblica, 13<sup>a</sup> Commissione permanente, 17 marzo 2010, cit.

<sup>78</sup> Senato della Repubblica, 13<sup>a</sup> Commissione permanente, 17 marzo 2010, cit.

In primo luogo, la disposizione in esame sembra postulare una sorta di equivalenza tra controlli pubblici e controlli svolti da soggetti privati accreditati<sup>79</sup>, legati da un vincolo contrattuale con l'azienda controllata<sup>80</sup>; viceversa, le verifiche effettuate dai due soggetti hanno comunque un diverso significato: «Da una parte vi è la verifica della conformità ad una norma volontaria, mentre dall'altra vi è la verifica puntuale della conformità alla legge vigente»<sup>81</sup>, che dovrebbe restare di esclusiva pertinenza di organi pubblici. In questo senso, l'art. 30 in questione è interpretato, ancora una volta, in senso restrittivo, e quindi riferito alle attività puramente amministrative e gestionali di verifica, diverse dai controlli a fini sanzionatori o, a maggior ragione, dai controlli di polizia giudiziaria<sup>82</sup>.

La sentenza in commento non affronta direttamente questo nodo interpretativo. Nel suo ricorso la Regione Emilia-Romagna non ha contestato il principio dello svolgimento dei controlli amministrativi da parte degli enti certificatori bensì la limitazione del potere di verifica da parte degli organi amministrativi alla sola attualità e completezza della certificazione, trattandosi di un ambito asseritamente non riconducibile alla competenza dello Stato.

Sul punto, l'art. 30, co. 2, afferma che il principio di semplificazione dei controlli, esplicitato dal comma 1, «è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale».

Già prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 parte della dottrina aveva riferito al principio di sussidiarietà orizzontale fenomeni normativi di "privatizzazione" di funzioni di tutela ambientale qualificati «non solo come il porre all'esterno dell'amministrazione alcune strutture ed attività, ma anche come responsabilizzazione dei privati, singoli o nelle loro forme associative, proprio in relazione alla delicatezza della materia, l'ambiente, in cui si interviene»<sup>83</sup>.

Tanto alla luce della giurisprudenza costituzionale pregressa (sent. n. 165/2007), quanto di quella successiva (sent. n. 234/2010, che si richiama a quella in commento), si può affermare che la Corte nega che nel nostro ordinamento sussista un divieto di affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni amministrative, senza però, almeno espressamente, ricondurre tali fenomeni all'art. 118, co. 4, Cost.

Nonostante ciò, nel caso della disposizione in oggetto, il riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale appare in qualche misura opinabile, pur non essendo oggetto di doglianza da parte della Regione ricorrente.

Senza poter ricostruire in questa sede la funzione e la portata del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>84</sup>, rimane il fatto che l'art. 118, co. 4, Cost. non sembra consentire fenomeni di

---

<sup>79</sup> Si consideri inoltre che le modalità di esecuzione delle attività di certificazione ambientale sono diverse per i singoli enti, dal momento che solo alcuni effettuano le verifiche ambientali presso le aziende come veri e propri enti pubblici di controllo, mentre altri si limitano ad una raccolta dei documenti *in loco* e ad una successiva analisi a distanza.

<sup>80</sup> In dottrina si discute circa la natura del contratto tra il soggetto certificato e l'azienda, così come è controversa la qualificazione del soggetto accreditatore come gestore di un pubblico servizio ovvero come esercente una pubblica funzione (sul punto, per tutti, A. BENEDETTI, *Certificazioni private e pubblica fiducia*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, a cura di, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano 2006, 3 ss.); rimane il fatto che l'indipendenza e la terzietà del soggetto certificatore, pur dovendo essere assicurata dalla procedura di accreditamento si espone all'obiezione secondo cui «i certificatori operano secondo logiche di mercato e perseguono la fidelizzazione dei clienti», cosicché rilevante importanza assume la funzione di controllo delle pubbliche amministrazioni (A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 229); tali controlli, però, appaiono in qualche misura "depotenziati" nell'art. 30 in esame.

<sup>81</sup> M. SANTOLOCI, *"Semplificazione" nel campo del diritto ambientale è troppo spesso sinonimo di deregulation: ad esempio, l'abolizione strisciante del formulario ed i controlli in azienda affidati agli enti di certificazione privati ...*, in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

<sup>82</sup> M. SANTOLOCI, V. VATTANI, *Ma davvero i "controlli volontari" delle aziende "certificate" oggi sostituiscono ed impediscono i controlli pubblici?*, in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

<sup>83</sup> S. AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Firenze 1999, 350-351.

abdicazione dei poteri pubblici dalla responsabilità ultima delle funzioni amministrative<sup>85</sup>, come anche alcune delle ricostruzioni dottrinali in ordine a tale disposizione costituzionale presuppongono<sup>86</sup>.

Anche in questo caso, quindi, l'autoqualificazione sembra assumere il significato di giustificare una scelta legislativa invero opinabile in linea generale e forse estranea alla *ratio* della disposizione costituzionale sopra riportata.

7. Come si è accennato, rispetto ai tanti problemi interpretativi suscitati dall'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 era assai più precisa l'analoga disposizione del c.d. disegno di legge "Nicolais" della scorsa legislatura (A.S. n. 1859, XV legislatura). Comune all'art. 30 in questione era la forte valorizzazione del potere regolamentare: nell'art. 13 del d.d.l. n. 1859 era addirittura previsto un decreto ministeriale, recante una prima disciplina transitoria della semplificazione (della durata di due anni), ed un successivo regolamento di delegificazione, recante la disciplina a regime introducendo eventuali misure correttive. Tuttavia, la stessa proposta di legge identificava con relativa certezza sia le imprese destinatarie della semplificazione (nella fase transitoria, le piccole e medie imprese, definite dalla direttiva della Commissione n. 2003/361/CE, che al 6 maggio 2003 risultassero certificate in base alla normativa internazionale ISO 14001), sia gli obblighi degli enti certificatori (essi avrebbero dovuto denunciare le violazioni riscontrate alle autorità amministrative e giudiziarie competenti, anche ai fini dell'irrogazione di eventuali sanzioni), anche in omaggio al principio di informazione in materia ambientale (essi avrebbero dovuto mettere a disposizione del pubblico i dati raccolti).

Viceversa, anche per i suoi limiti contenutistici e per la genericità ed i tanti fattori di ambiguità della disposizione di autorizzazione, la prospettiva dell'adozione del regolamento attuativo dell'art. 30 del d.-l. n. 112/2008 non appare certo scontata; è allora possibile che la disciplina recata da tale disposizione risulti "assorbita" in sede di attuazione di altre disposizioni.

Si pensi, in primo luogo, all'ampia e generica delega legislativa di cui all'art. 21 del d.d.l. A.S. n. 2243 («Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione») in materia di «ulteriori misure necessarie per la soppressione di ogni autorizzazione o controllo sulle imprese dotate di certificazione ISO o equivalente, rilasciate da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee e internazionali, per le attività coperte da tale certificazione, prevedendo per converso l'attivazione di controlli a campione sull'affidabilità e sulla correttezza delle certificazioni ISO o equivalenti»<sup>87</sup>.

Per inciso, tale delega si sovrappone, almeno parzialmente, con la delega di cui all'art. 5 della l. n. 99/2009, in materia di riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti

---

<sup>84</sup> Per tutti, Cfr., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss. P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova 2004; C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, 5 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFLUCCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 2350 ss.; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano 2007, 111 ss.

<sup>85</sup> In questo senso, appare condivisibile la tesi sostenuta nel ricorso della Regione ricorrente.

<sup>86</sup> Si pensi alla tesi secondo la quale le attività di interesse generale cui allude la disposizione in questione consistono in «operazioni e prestazioni materiali, supportate dal punto di vista giuridico, da attività negoziale e caratterizzate in principio dalla non essenzialità del fine di lucro»: V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. it.*, XXX, Roma 2003, 4.

<sup>87</sup> Per inciso, la delega in questione non appare coordinata con le modifiche all'art. 38 del d.l. n. 112/2008, in materia di sportello unico per le attività produttive, apportate dall'art. 2 dello stesso disegno di legge, in particolare con la lett. *h-bis*), ai sensi della quale «i soggetti interessati trasmettono allo sportello unico le certificazioni di qualità o ambientali necessarie per l'istruttoria del procedimento».

procedurali applicabili alle imprese; di quest'ultima l'art. 3 dello stesso d.d.l. A.S. n. 2243 prevede la proroga del termine<sup>88</sup>.

Da ultimo, l'art. 49, co. 4-*quater*, del d.-l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122/2010 prevede un'ampia delegificazione in materia di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, prevedendo, tra l'altro, la «soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione» (lett. e) e il «coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti» (lett. f).

Come si vede, la disposizione in questione si differenzia rispetto a quella precedente sia per lo strumento attuativo (regolamento di delegificazione in luogo di un decreto legislativo), sia per l'oggetto, che l'art. 49 in oggetto limita alle sole piccole e medie imprese, prevedendosi altresì un generico coordinamento delle attività di controllo, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

È comunque da rimarcare che l'art. 49, co. 4-*quater* non si premura di ricondurre la vasta delegificazione da esso autorizzata ai livelli essenziali delle prestazioni o ad un altro titolo di competenza legislativa esclusiva statale<sup>89</sup>. Probabilmente, questa "omissione" potrebbe essere un indizio della ormai acquisita consapevolezza dell'afferenza della disciplina alla normativa statale,

Da questo punto di vista, però, appare quantomeno enigmatico il vincolo alla delegificazione costituito dal rispetto di quanto previsto nell'art. 20-*ter* della l. n. 59/1997 che invece presuppone quantomeno ambiti di competenza regionale (cfr. *infra*).

È quindi probabile che l'attuazione delle disposizioni sopra riportate possa surrogare, almeno in parte, l'adozione del regolamento di cui all'art. 30 del d.-l. n. 112/2008. Del resto, la volontà di un disegno di riforma organica della disciplina degli adempimenti amministrativi delle imprese è ormai palese, come è dimostrato anche dal recente annuncio di (discutibili) proposte di revisione degli artt. 41 e 118 Cost.

Come si è detto, la sentenza in commento, e più in generale l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sempre più sensibile alle esigenze unitarie, porta seri argomenti alla legittimità di un intervento dello Stato in materia. Tuttavia, la riconosciuta competenza statale si fonda su un titolo, quello di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., che appare eccessivamente, e forse ingiustificatamente, dilatato.

Sembra quindi abbandonata una prospettiva diversa, basata su uno strumento, peraltro non cogente, di coordinamento dell'esercizio delle competenze normative dello Stato e delle Regioni e di realizzazione di «attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione» (lett. a)<sup>90</sup>, prefigurato dall'art. 20-*ter* della l. n. 59/1997 (inserito dalla l. n. 246/2005)<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> In via interpretativa si può tentare di individuare una linea di confine tra le due disposizioni. La delega di cui all'art. 5 della l. n. 99/2009 è caratterizzata da un corredo di principi e criteri direttivi assai esili e generici, cosicché si dovrebbe ritenere, sulla base delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia, che essa non possa apportare innovazioni di carattere sostanziale (sul punto, per tutti, G. SALVINI, *Esperienze*, cit.); viceversa, la delega di cui all'art. 21 è chiaramente finalizzata ad apportare innovazioni alla legislazione preesistente, ancorché i principi ed i criteri direttivi siano mutuati dallo schema generale delle deleghe di riassetto normativo (in effetti, l'art. 21 opera un rinvio espresso agli artt. 20, 20-*bis* e 20-*ter*, l. n. 59/1997).

<sup>89</sup> Per inciso, invece, la nuova disciplina della c.d. Scia di cui al comma 4-*bis* dello stesso articolo è ritenuta attinente congiuntamente alla tutela della concorrenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost.

<sup>90</sup> Tale disposizione si pone nel solco dell'art. 8, co. 6, della l. 131/2003 il quale, come è noto, prevede che il Governo possa promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

In tal modo, avrebbero potuto essere concertati anche livelli minimi di semplificazione amministrativa in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, come è dimostrato anche dall'art. 5, co. 2, della l. n. 246/2005 il quale, in attuazione dell'art. 20-ter sopra ricordato e dell'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997, prevede che il Governo e le Regioni promuovano intese o concludano accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata al fine, tra l'altro, di: a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese; b) favorire l'armonizzazione della regolamentazione relativa alla semplificazione degli adempimenti connessi all'esercizio dell'attività di impresa; c) favorire il conseguimento di livelli minimi di semplificazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività di impresa su tutto il territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle Regioni e dagli enti locali; d) individuare particolari forme di semplificazione, omogenee su tutto il territorio nazionale, degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività delle piccole e medie imprese e delle imprese artigiane<sup>92</sup>.

Tuttavia, questo diverso approccio, alla luce di una legislazione statale sempre più pervasiva ed una giurisprudenza costituzionale sempre più timida a questo riguardo, sembra ormai consegnato alla storia.

---

<sup>91</sup> Si tratta di una prospettiva in una qualche misura condivisa anche dal Consiglio di Stato, nel parere sul Piano di azione per la semplificazione e la qualità normativa per il 2007 (cfr. *supra*, nt. 21).

<sup>92</sup> Sulla disposizione in esame, in particolare, F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 69 ss.