

## 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?

di Giovanni Coinu

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2010)

1. La Corte costituzionale con l’emanazione della sentenza n. 15 del 13-21 gennaio 2010 ha ricondotto le politiche di semplificazione legislativa e amministrativa in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) nell’alveo del legittimo campo d’azione dello Stato, attraverso un imponderabile ampliamento interpretativo della competenza legislativa statale in materia di *“coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale”*.

Se dovesse trovare conferma in futuro l’odierno indirizzo interpretativo, ciò consentirebbe un’estensione difficilmente definibile della competenza legislativa esclusiva ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost., con conseguenze più gravi<sup>1</sup> di quelle a cui oramai siamo stati abituati attraverso gli schemi consolidati delle materie trasversali o dell’attrazione in sussidiarietà. Tale estensione, da una parte, sarebbe idonea a legittimare l’intervento del legislatore statale anche in materie pacificamente<sup>2</sup> ritenute di competenza legislativa residuale regionale senza che sia più nemmeno necessaria l’acquisizione dell’intesa con la Conferenza unificata e, dall’altra, conseguentemente, sarebbe in grado di ridurre in larga misura le potenzialità regionali in materia di sviluppo economico dei propri territori<sup>3</sup>.

Questo lavoro si inserisce in una ricerca più ampia resa possibile dal finanziamento concesso dalla Fondazione Banco di Sardegna per il progetto di ricerca *“Lo Sportello unico per le attività produttive in Sardegna, attuazione e prospettive”*. L’occasione è gradita per ringraziare la Fondazione per la fiducia concessa.

<sup>1</sup> A. RUGGERI e P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 94 affermano che “ogni qualvolta in nome degli interessi è avvenuta una momentanea corto circuitazione del riparto delle competenze costituzionalmente stabilite, si è finora regolarmente assistito ad un fenomeno a senso unico, capace di causare incisioni a carico della sola normazione regionale”.

<sup>2</sup> Dottrina e giurisprudenza sono sostanzialmente concordi nell’annoverare tra le materia di competenza residuale regionale le attività produttive. Si vedano in tal senso L. CASSETTI, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, 10.12.2001 in *Federalismi.it*; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 129 ss.; senza pretesa di esaustività si vedano le sentenze nn. 29, 63, 80, 106, 213 e 214 del 2006; le sentenze nn. 38, 64, 81, 88, 339, 401, 430, 443 e 452 del 2007; 94 del 2008; nn. 76 del 2009.

<sup>3</sup> Secondo quanto riferito da A.G. ARABIA e C. DESIDERI, *L’attività normativa delle regioni nel biennio 2006-2007*, in *Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Issirfa-Cnr 2008 (in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)) nel periodo preso in considerazione l’azione legislativa regionale in materia di sviluppo economico ed attività produttive avrebbe portato alla approvazione di 240 leggi (rispettivamente 117 nel 2006 e 123 nel 2007) e di 183 regolamenti (68 nel 2006 e 115 nel 2007). Tra le leggi regionali in materia di sviluppo economico e attività produttive risulta che circa l’88% (esattamente il 91% nel 2006 e l’84% nel 2007) sono state approvate nell’esercizio della potestà legislativa residuale. Nel lavoro citato è possibile reperire anche la

Le deboli e opinabili argomentazioni utilizzate nella decisione che si commenta sembrano strumentalmente poste dalla Corte costituzionale per evitare di affrontare problemi ben più strutturali che, passando per l'oramai consueta svalutazione del testo costituzionale<sup>4</sup>, travolgono in realtà una delle novità che permeano il novellato Titolo V della Costituzione: rendere possibile una competitività tra le regioni attraverso l'opportunità, costituzionalmente garantita, di prevedere autonome ed efficaci politiche di sviluppo economico dei territori grazie all'azione delle istituzioni politiche regionali e locali.

2. L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale da cui traggono spunto queste riflessioni è costituito da alcune disposizioni dell'art. 38 della legge n. 133 del 2008<sup>5</sup>. Il citato articolo, rubricato *Impresa in un giorno*, imprime un'importante accelerazione all'avvio di nuove attività produttive grazie (anche) alla previsione della semplificazione e del riordino dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)<sup>6</sup> da realizzarsi attraverso regolamento emanato, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, del Ministro per la Semplificazione normativa e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *sentita* la Conferenza unificata. Le Regioni ricorrenti lamentano il fatto che il legislatore statale, intervenendo in materia di attività produttive, e cioè in un complesso di materie di competenza residuale regionale, abbia violato il principio di leale collaborazione essendosi limitato a prevedere che la Conferenza unificata sia chiamata a fornire un semplice parere e non, invece, a formalizzare il raggiungimento di un accordo in una intesa.

La Corte aveva già avuto modo di chiarire che la disciplina del SUAP, «una sorta di

---

classificazione per macro-settori e, all'interno di essi, per singole materie.

<sup>4</sup> M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano 1982, 44 in contrapposizione a coloro che propongono interpretazioni «svalutative» del testo costituzionale propone di «Intendere e interpretare una costituzione, in tutte le sue parti, *magis ut valeat* [che] significa, evidentemente, che l'interprete deve estrarre dalla norma scritta tutti i significati che in base alle regole della logica costituiscono i suoi sviluppi o specificazioni, senza che ci sia spazio, dunque, per considerazioni sulla «politicità» della disciplina costituzionale». L'A., 91-92, citando G. TREVES, *Duttilità della Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, IV, 623, parla di «duttilità», «rattrappimento», «rarefazione» o «pieghevolezza» delle norme costituzionali così «suscettibili di molteplici interpretazioni ugualmente legittimate dalla vaghezza delle espressioni usate che [...] rendono possibili «le più svariate composizioni di interessi» con l'unico limite che «l'equilibrio non sia raggiunto a vantaggio esclusivo di uno di essi ad elisione dell'altro»».

<sup>5</sup> La disposizione in questione è stata introdotta inizialmente con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 poi convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 38 ha subito poi ulteriori modificazioni sia ad opera della legge 18 giugno 2009, n. 69 che dell'art. 11-ter del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 poi convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

<sup>6</sup> Il SUAP è stato inizialmente introdotto nel nostro ordinamento dagli artt. 23 e ss. del d. lgs. n. 112 del 1998, trovando poi concreta attuazione grazie al d.P.R. n. 447 del 1998, molte regioni hanno poi previsto proprie norme di attuazione. Con l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, in alcune regioni la disciplina si è progressivamente staccata da quella prevista a livello statale, con diversi gradi di specialità ed autonomia. La letteratura in materia è molto vasta; senza pretese di esaustività si veda il volume di G. GARDINI, G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, 2002.

procedimento dei procedimenti»<sup>7</sup>, è fondata «sulla concentrazione in una sola struttura [...] della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, nonché sulla concentrazione nello “sportello unico” [...] dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati: ciò al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni»<sup>8</sup>. Si tratta di un'esigenza che è stata avvertita anche in sede comunitaria<sup>9</sup> e codificata nella Direttiva 2006/123/CE (cd. Direttiva servizi)<sup>10</sup>.

L'obiettivo della disposizione censurata, che al comma 2 (non impugnato) si auto qualifica come attinente “*ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali e omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione*” è l'elaborazione, in adempimento di un obbligo comunitario<sup>11</sup>, di un procedimento unitario ed efficace volto a rimuovere gli ostacoli regolamentari ed amministrativi posti dai singoli enti territoriali e finalizzato ad

---

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sent. n. 376 del 2002, punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> L'Unione europea si è sempre dimostrata molto sensibile rispetto ai temi della semplificazione delle procedure amministrative, soprattutto in funzione di una progressiva riduzione dei “costi amministrativi” che devono sostenere le imprese. In tale prospettiva, ha promosso azioni in materia di *better regulation* e riduzione dei costi amministrativi per il libero stabilimento delle imprese sia al livello centrale europeo che al livello dei singoli stati membri. L'azione per la *better regulation* non può tuttavia essere un'azione che le istituzioni europee possono portare avanti da sole; per questo motivo la Commissione ha più volte auspicato (COM (2005) 97 del 16 marzo 2005 e COM (2008) 32 del 30 gennaio 2008) che tutti gli Stati membri stabiliscano strategie nazionali per la razionalizzazione e la semplificazione dei propri ordinamenti e, in particolare, prevedano l'analisi di impatto sul sistema integrato europeo delle politiche economiche, sociali e ambientali. In questa sede è utile segnalare che, negli auspici della Commissione europea, tali iniziative dovrebbero essere intraprese in tutti i settori nei quali la competitività in Europa è più importante. Nel gennaio del 2007, la Commissione ha presentato un'azione per ridurre i costi amministrativi per le imprese nel territorio dell'Unione europea. L'obiettivo è ridurre i costi amministrativi del 25% entro il 2012. Nel marzo dello stesso anno il Consiglio europeo ha dato attuazione al programma individuando 13 settori prioritari, che comprendono circa l'80% dei complessivi costi burocratici per le imprese, nei quali gli Stati membri devono garantire la riduzione del 25% entro il 2012.

<sup>10</sup> L'Unione europea ha prescritto l'obbligo per gli Stati membri di introdurre gli sportelli unici sulla base dell'osservazione secondo cui una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro. In particolare, la Direttiva rilevando l'esistenza di un elevato numero di procedure amministrative eccessivamente gravose nel mercato interno che impedisce in particolare alle piccole e medie imprese di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico, introduce delle norme che non mirano ad armonizzare le procedure amministrative (*Considerando 42*), ma a sopprimere regimi di autorizzazione, procedure e formalità eccessivamente onerosi che ostacolando la libertà di stabilimento di fatto riducono la competitività dell'Unione. Per questa ragione, sul modello di alcune iniziative in materia di modernizzazione delle buone pratiche amministrative avviate a livello comunitario e nazionale, la direttiva stabilisce principi di semplificazione amministrativa, in particolare mediante l'introduzione a livello comunitario degli sportelli unici, la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine.

<sup>11</sup> Come riferisce la difesa erariale al Punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*.

assicurare regole paritarie di accesso al mercato su tutto il territorio nazionale<sup>12</sup>. La decisione odierna si inserisce in un filone giurisprudenziale che, in una tendenza generale di pari direzione, ha come conseguenza il riaccentramento dell'esercizio della competenza legislativa nelle materie che disciplinano le attività produttive e limita indirettamente, ma in modo significativo, la potestà legislativa e di indirizzo politico delle Regioni in una serie di materie di strategica rilevanza per lo sviluppo economico dei propri territori come l'industria, il commercio, l'artigianato, il turismo, la pesca, e l'agricoltura.

Fino ad ora l'ascia della Corte si era abbattuta, soprattutto grazie al consolidato schema argomentativo dell'attrazione in sussidiarietà<sup>13</sup>, su aspetti di una singola materia<sup>14</sup> o al massimo su una singola materia<sup>15</sup>.

Più specificamente, per quel che in questa sede rileva, è stato soprattutto ricorrendo al parametro costituzionale della tutela della concorrenza che la Corte ha più volte giustificato l'intervento statale in materia di attività produttive. Ad esempio, nella sentenza n. 14 del 2004 ha affermato che per la sua "rilevanza macroeconomica"<sup>16</sup> la tutela della concorrenza costituisce una delle leve della politica economica statale e deve pertanto essere intesa in un'accezione dinamica che giustifica interventi statali volti a "ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> A condizione che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia prevista una modalità di collaborazione idonea ad assicurare alle Regioni il ruolo che loro compete attraverso un'intesa siglata in Conferenza.

<sup>14</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze nn. 29 e 80 (in materia di servizi pubblici locali), 63 e 106 (in materia di agricoltura e commercio, più specificamente di vigilanza sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari) e 213 (in materia di pesca) del 2006; le sentenze nn. 38 (in materia di servizi pubblici locali), 64 (in materia di commercio e specificamente di grandi strutture di vendita), 81 (in materia di pesca), 339 (in materia di aziende agrituristiche), 401, 430 e 443 (in materia di tutela della concorrenza e attività produttive), 452 (in materia di trasporto pubblico locale) del 2007.

<sup>15</sup> Con riferimento al turismo e al rilievo da esso assunto nell'ambito dell'economia nazionale e alla conseguente necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese tanto da giustificare la chiamata in sussidiarietà (e la istituzione di un apposito Ministero), si vedano in particolare le sentenze nn. 76 del 2009 (con commento di G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in questa *Rivista*, 2009, 729 ss. ), 94 del 2008, 88 del 2007 (con commento di D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 547 ss.) e 214 del 2006 (con commento di M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in questa *Rivista*, 2007, 101 ss.).

<sup>16</sup> Ha espresso dubbi sulla ricostruzione operata dalla Corte L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it* ove, argomentando appropriatamente, ritiene che alcuni passaggi della sentenza presentino talune ombre. In particolare nota l'A. che la Corte, attraverso il richiamo alla rilevanza macroeconomica della concorrenza, "sembra in effetti riesumare il parametro dell'interesse nazionale"; essendo precluso infatti alla Corte il sindacato nel merito della scelta legislativa di politica economica "è difficile escludere che la rilevanza macroeconomica dell'intervento pubblico possa trasformarsi in un parametro assolutamente sfuggente e dunque suscettibile di essere utilizzato a svantaggio della valorizzazione delle competenze concorrenti e residuali".

instaurare assetti concorrenziali”. Alla competenza legislativa delle Regioni competono invece “gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni”. La Corte è ben consapevole che il riferimento alla tutela della concorrenza “non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni” ma pur tuttavia ritiene che “ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), non potrà essere negata”.

Così, in materia di turismo la sentenza n. 76 del 2009 pur dichiarando illegittima la disposizione statale impugnata -nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da essa previsti siano adottati “*sentita* la Conferenza permanente”, invece che “*d’intesa* con la Conferenza permanente”- lo fa sul presupposto che, pur essendo il turismo materia di competenza residuale regionale, “[p]er realizzare economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell’attività delle varie autorità pubbliche interessate”.

Oppure, in materia di trasporto pubblico locale, la sentenza n. 80 del 2006 ha dichiarato illegittime alcune disposizioni regionali che, sul presupposto della riconducibilità della materia alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, modificavano alcune disposizioni statali che tuttavia, in virtù della trasversalità riconosciuta alla concorrenza, “incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano” tanto che il legislatore regionale non può pretendere di modificare anche solo in parte quelle disposizioni statali che conferiscono compiti e funzioni in materia di trasporto pubblico locale alle regioni e agli enti locali, poiché formulate “in forma chiaramente inderogabile e che, per di più, preved[ono] al [loro] interno un ruolo delimitato per lo stesso legislatore regionale”<sup>17</sup>.

3. Con la decisione odierna sul SUAP la Corte costituzionale pone a rischio la sorte

---

<sup>17</sup> Si veda in proposito C. BUZZACCHI, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 10 giugno 2006.

delle politiche autonome di sviluppo economico delle regioni, ordinarie e speciali.

L'art. 38, comma 3, della legge n. 133 del 2008 -impugnato dalle regioni ricorrenti- contiene i principi e i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo nell'approvazione del Regolamento di delegificazione sulla semplificazione e sul riordino del SUAP. Tra tali criteri emerge in particolare: che il SUAP, oltre a costituire l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, fornisce altresì una risposta unica e tempestiva *in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento*; che le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di *servizi* sia per la *realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi*; che l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa *può essere affidata a soggetti privati accreditati* («agenzie per le Imprese») che, in caso di istruttoria con esito positivo, rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce *titolo autorizzatorio* (in sostituzione delle competenti pubbliche amministrazioni) per l'esercizio dell'attività. Sicuramente, inoltre, il Regolamento definirà termini e procedure: occorrerà capire, alla luce delle odierne argomentazioni della Corte, che tipo di impatto essi avranno con le vigenti legislazioni regionali in materia che eventualmente dispongano altrimenti e, ancora, se e quanto, saranno vincolanti per le Regioni stesse e per gli enti locali.

A tale proposito occorre fare due considerazioni.

3.1 La prima attiene alla ricostruzione del riparto di competenze operata dalla Corte. Sembra difficile ricondurre -come invece fa la Corte- la disposizione impugnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione per il "*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*". Il solo fatto che nella *lett. r)* venga utilizzato il termine *coordinamento* non giustifica un'operazione interpretativa che finisce per essere anti-letterale consentendo di estrapolare un termine (*coordinamento*) per isolarlo dalla sua propria aggettivazione e utilizzarlo così per legittimare una disposizione che prevede *anche* un coordinamento statistico e informativo, ma che non esaurisce in tale previsione il proprio portato prescrittivo. Ciò principalmente per due ragioni, strettamente connesse fra loro: per un verso, la disposizione impugnata solo marginalmente contiene elementi che possono essere ricondotti al parametro statistico-informatico indicato dalla Corte e, per un altro, la disposizione contiene invece predominanti elementi sostanziali che non concernono alcuna attività di coordinamento

ma che regolamentano -addirittura prevedendone la sostituzione- poteri concreti che attengono all'esercizio di funzioni e compiti specifici delle amministrazioni, anche di quelle regionali e locali.

a) A sostegno della prima delle due ragioni elencate, occorre rilevare che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che *il coordinamento informativo e statistico* debba intendersi nel senso di un coordinamento di tipo "meramente tecnico per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la *comunicabilità*<sup>18</sup> tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"<sup>19</sup>. La Corte ha inoltre avuto modo di chiarire che la titolarità esclusiva del legislatore statale in materia non è neppure preclusiva perché "si tratta di un potere legislativo di coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa"<sup>20</sup> facendo salve, in altra occasione e per via interpretativa (potranno cioè trovare applicazione per le sole amministrazioni statali con esclusione di quelle regionali), alcune disposizioni statali che prevedono, ad esempio, l'estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati, la generalizzazione del ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria, la diffusione e l'uso della Carta nazionale dei servizi, l'alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti, l'impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici<sup>21</sup>.

b) Con riferimento alla seconda ragione appare davvero improbabile il tentativo di ricondurre la previsione e la disciplina di un procedimento amministrativo unico a livello nazionale ad un qualche aspetto dell'attività di coordinamento informativo e statistico. Esso infatti coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche (quindi anche quelle non statali) ed investe funzioni amministrative che vanno dalla pianificazione urbanistica alla previsione di termini, dalla modalità organizzativa degli uffici alla modalità di presentazione e di gestione delle istanze, dal potere autorizzatorio della P.A. ai titoli autorizzatori rilasciati

---

<sup>18</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>19</sup> Corte costituzionale, sent. n. 17 del 2004, punto 9.1 del *Considerato in diritto*, e n. 31 del 2005, punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Corte costituzionale, sent. n. 271 del 2005, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2005, a commento della quale si veda V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni*, in *Federalismi.it* il quale osserva, a ragione, che "non sarà sempre agevole segnare il confine di dove finisce il coordinamento informatico e dove comincia l'organizzazione amministrativa, se si pensa che per la predisposizione e l'utilizzo di un qualsiasi sistema telematico è *ex se* necessario che il personale amministrativo modifichi le procedure informatiche ad esso connesse (e che lo stesso personale venga formato per il corretto utilizzo delle nuove procedure)".

dalle Agenzie per le Imprese all'uopo istituite. La Corte, pena la sua delegittimazione<sup>22</sup>, dovrebbe utilizzare un approccio interpretativo che non *svaluti*<sup>23</sup> il testo costituzionale esorbitando dai suoi "significati astrattamente possibili"<sup>24</sup> o peggio, esaltando il suo ruolo di "organo politico"<sup>25</sup>. A questo rischio si espone utilizzando invece -come nel caso in esame- un approccio interpretativo *per interessi*<sup>26</sup> mascherato da letterale per via di un semplice e flebile appiglio al mero riferimento, letterale appunto, al termine *coordinamento*. Così facendo essa continua ad alimentare il paradosso, valido oggi più di ieri, secondo cui «sembra avvertirsi il bisogno più di una Corte costituzionale che d[ella] Costituzione»<sup>27</sup> visto che «la testualità sembra rappresentare sempre meno il dato rilevante della giurisprudenza costituzionale»<sup>28</sup>.

Ancor più grave appare nella prospettiva testé enunciata il tentativo che compie la Corte di puntellare il proprio ragionamento richiamando (impropriamente) quanto previsto

---

<sup>22</sup> A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 35 ss. e specialmente 59, ove osserva che essendo gli enunciati normativi un limite difficilmente superabile "il giurista «intellettualmente onesto» che pratica il diritto, e non si limita a teorizzarlo, avverte *sempre* (e immediatamente) quando la sua interpretazione di un testo normativo sta per trasformarsi in ... «invenzione»".

<sup>23</sup> Nell'accezione utilizzata da M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, cit., 27 che definisce svalutativi gli indirizzi interpretativi che non riconoscono il "massimo di normatività alla disciplina costituzionale: senza cioè che, con tale termine, si intendesse esprimere un giudizio di valore".

<sup>24</sup> A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 2006, 562 ritiene che la Corte non correrebbe tra l'altro neppure alcun rischio di essere tacciata di aver compiuto letture "letteralistiche, [...] legate ad espressioni linguistiche nelle quali tuttavia non riescano più a rispecchiarsi gli interessi effettivamente in campo [...]".

<sup>25</sup> Nell'accezione proposta *ibidem* da A. RUGGERI, 561 e già proposta in "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 1, *Studi dell'anno 2002*, TORINO, 2003; anche P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, 2003, 99 ha parlato di un ruolo di "impropria supplenza" svolto dalla Corte rispetto a decisioni che dovrebbero invece spettare agli organi di indirizzo politico. Sull'argomento si veda più diffusamente A. MORELLI, *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica dell'ordinamento democratico*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 401 ss.

<sup>26</sup> E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008, 133 ss., nel proporre una classificazione delle tecniche interpretative utilizzate dalla Corte parla di interpretazione "elastica" delle materie di competenza legislativa statale paventando il rischio di subordinazione "dell'individuazione del legislatore competente ad una valutazione assolutamente discrezionale" da parte del Giudice delle leggi "[...] che offre potenzialità illimitate alla tutela degli interessi unitari" (144). L'A. rileva che l'utilizzo di una tecnica interpretativa incline ad ampliare le competenze statali (oltre il limite che sembrerebbe potersi ricavare dal testo costituzionale) è direttamente proporzionale al grado di percezione di istanze unitarie da parte della Corte e al grado di interferenza con materie di competenza regionale (135). Si veda a tale proposito diffusamente F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006. Anche P. CIARLO e M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, criticano la tecnica interpretativa utilizzata dalla Corte per "ritagliare" gli ambiti materiali di competenza legislativa prescritti dalla Costituzione.

<sup>27</sup> In tal senso, C. MEZZANOTTE, *Le fonti tra legittimazione e legalità*, in *Queste istituzioni*, 1991, 50 ss. citato da A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo* cit., 52 e 54. L'A. osserva, 56, che attiene ai canoni fondamentali del metodo giuridico che «l'applicabilità di una data disposizione [sia] funzionale alla disciplina da essa posta, e se quella disciplina è materialmente inapplicabile alla fattispecie vuol dire che la disposizione è stata inesattamente invocata».

<sup>28</sup> *Ibidem*, 52.

dalla già citata Direttiva servizi, la quale -al punto 48 del “considerando”<sup>29</sup>- pure ammettendo che la competenza possa spettare a diverse autorità a livello regionale o locale, comunque consentirebbe –secondo la lettura offerta dalla Corte- l’esercizio di “*funzioni di coordinamento*”. Pur di tenere in piedi un ragionamento nato zoppo, la Corte costituzionale arriva addirittura a manipolare il testo<sup>30</sup> della Direttiva per piegarlo ad assumere significati che invece non ha e non può neanche assumere<sup>31</sup>. Nella Direttiva al punto richiamato dalla Corte si legge, infatti, testualmente che “Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, *una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare*<sup>32</sup> le attività con le altre autorità”. La Direttiva afferma, in altri termini, che la creazione degli sportelli unici non deve interferire con il riparto delle funzioni tra le diverse amministrazioni all’interno degli Stati pur avendo d’altra parte ben presente che lo sportello è invece fisiologicamente destinato a interferire proprio con le funzioni amministrative esercitate dai diversi livelli di governo. Per questo motivo si limita ad auspicare che una delle amministrazioni (regionali o locali) coinvolte nel procedimento possa assumersi il ruolo di sportello unico per coordinare gli endoprocedimenti di competenza delle diverse amministrazioni interessate. Non auspica invece, né tanto meno prescrive, che lo Stato svolga generiche “funzioni di coordinamento” come invece propone la Corte affermando che al *considerando* n. 48 della Direttiva “[s]i evocano, quindi, proprio quelle attività di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera r) del secondo comma dell’art. 117 Cost.”<sup>33</sup>.

A tale “palese”<sup>34</sup> attività di coordinamento, la Corte riconduce l’azione legislativa

---

<sup>29</sup> Considerando (48) “Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità [...]. La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità. [omissis]”.

<sup>30</sup> A. RUGGERI, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova, 1997, 87 ha giustamente affermato “la scrittura non sarà tutto, ma non si può nemmeno dire che non sia niente”.

<sup>31</sup> Nel senso che l’interprete debba per definizione tenersi “il più possibile aderente e fedele al valore espressivo della forma rappresentativa che si tratta di intendere” essendo ad essa “subordinato” si veda E. BETTI, *Le categorie civilistiche dell’interpretazione*, Milano, 1948, 9 ss.; nello stesso senso anche A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, cit., 562 che, ragionando dei reciproci rapporti tra interpretazione e bilanciamento, afferma che un “uso parimenti irragionevole, complessivamente incongruo, degli strumenti dell’interpretazione viene a farsi tanto nel caso in cui la scrittura degli enunciati si trovi costretta ad abdicare alla funzione sua propria di delimitazione dell’area dei significati astrattamente possibili per cedere il campo ai più vigorosi, sregolati interessi [...]”; nello stesso senso anche A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2006. “l’articolato oggetto dell’interpretazione deve costituire il limite delle possibilità «creative» dell’interprete”.

<sup>32</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sent. n. 15 del 2010, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

statale impugnata, tesa a disciplinare compiti e funzionamento del SUAP attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge (statale) l'esercizio di un'attività economica. *“Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali”*. Come spesso accade nelle sentenze post Titolo V, a sostegno di un parametro individuato come principale, si rinvengono argomentazioni accessorie complesse che difficilmente contengono un parametro unico, *“in una corsa un po' caotica alla individuazione di quella idonea a coprire meglio il caso concreto”*<sup>35</sup>.

3.2 La seconda considerazione attiene più da vicino allo sportello unico per le attività produttive. Sulla base della decisione odierna dovremmo ritenere che non corrisponde più al vero quanto affermato in passato dalla Corte a proposito del fatto che l'introduzione del SUAP nel nostro ordinamento *“non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti”* (sent. n. 376 del 2002). Stando a quanto contenuto nella disposizione oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale infatti dovremmo invece affermare che le differenti competenze e responsabilità delle singole amministrazioni coinvolte nel procedimento unico corrono seriamente il rischio di scomparire. Il SUAP, infatti, sembrerebbe destinato a sostituire (almeno nella fase di avvio dell'esercizio dell'attività produttiva) le amministrazioni coinvolte nel procedimento unico.

E' possibile proporre due motivazioni strettamente connesse tra loro a sostegno di quanto affermato.

a) La prima argomentazione è di tipo letterale. E' infatti previsto espressamente dalla lettera a) dell'impugnato comma 3 che il SUAP *“fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*<sup>36</sup>. La disposizione impugnata introduce addirittura, alla lettera c),

---

<sup>35</sup> Così si esprime 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>36</sup> Ivi comprese quindi quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

figure private sostitutive dell'amministrazione pubblica, le Agenzie per le Imprese, le quali, qualora si tratti di procedimenti che non comportino attività discrezionale da parte dell'amministrazione, "in caso di istruttoria con esito positivo, [...] rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività" senza bisogno di passare per la pubblica amministrazione.

La disposizione in questione è destinata ad incidere pesantemente sulle competenze in materia di sviluppo economico e in materia di organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali. "Tra la disciplina del procedimento amministrativo e la materia dell'organizzazione esiste infatti una connessione naturale"<sup>37</sup> perché la disciplina dei vari procedimenti spetterà allo stato o alle regioni, a seconda che i singoli procedimenti attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni. Se è vero infatti che il procedimento amministrativo non coincide di per sé con uno specifico ambito materiale di competenza "in quanto modo di esercizio delle diverse competenze"<sup>38</sup> occorre ammettere che se ciò era vero in passato, prima della riforma del Titolo V, a maggior ragione deve essere vero oggi nel nuovo contesto costituzionale.

Non sembra più sostenibile, come pure aveva fatto la Corte, che le norme che disciplina(va)no il SUAP avevano non tanto il fine di sostituire un'unica amministrazione a tutte quelle di volta in volta competenti, ma invece "lo scopo e la portata, assai più modesti, di prevedere che ciascuna delle diverse amministrazioni competenti adott[asse], nella propria autonomia, le misure organizzative necessarie perché le attività ad essa demandate [fossero] svolte nel modo più rapido, così da coordinare i termini stabiliti per ciascuna di tali attività con i termini previsti per il compimento del procedimento unico" (sent. n. 376 del 2002). L'odierna disposizione statale è, infatti, molto più incisiva<sup>39</sup>: non si limita a stabilire i termini massimi del procedimento (che in molti casi vengono portati a zero giorni<sup>40</sup>), ma sembrerebbe dare la stura ad un'abrogazione trasversale e generale

---

<sup>37</sup> Corte costituzionale, sent. n. 465 del 1991, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Non si vuole, in questa sede, esprimere un giudizio di valore (negativo) sull'opportunità delle scelte di politica legislativa. Anzi, al contrario, chi scrive ha avuto la possibilità di coordinare un gruppo di lavoro che ha redatto il disegno di legge regionale della Sardegna in materia di SUAP, poi integralmente inserito nella L.R. Sardegna n. 3 del 2008, proponendo soluzioni molto simili a quelle oggi contenute nella disposizione impugnata. Tali soluzioni però erano inserite in un diverso contesto costituzionale (per via delle disposizioni contenute nello Statuto speciale) e sono (erano? bisogna vedere cosa accadrà in seguito all'odierna decisione della Corte costituzionale) quindi rispettose del riparto di competenze tra lo stato e la regione, da una parte, e delle attribuzioni costituzionalmente garantite in favore degli enti locali, dall'altra. Qui, tenendo ben distinti il piano finalistico e dell'opportunità rispetto a quello della legittimità costituzionale, preme invece mettere in rilievo che, forse, si sarebbero potuti utilizzare strumenti giuridici più idonei rispetto al vigente assetto costituzionale per introdurre le modifiche del SUAP.

<sup>40</sup> Come si vedrà meglio nel capoverso successivo, la riduzione del procedimento a zero giorni si realizza se la disposizione impugnata viene letta alla luce del secondo comma introdotto all'art. 19 della legge n. 241 del

delle leggi regionali, dei procedimenti e delle autorizzazioni<sup>41</sup> amministrativi in materia di esercizio delle attività produttive con essa incompatibili, ancorché rientranti nella competenza regionale.

b) La seconda argomentazione, strettamente connessa alla precedente, è di tipo sistematico. Se infatti leggiamo l'art. 38, comma 3, della legge 133 del 2008 insieme al secondo e al terzo comma dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, come modificati dalla legge n. 69 del 2009<sup>42</sup>, emerge che per poter svolgere una qualsiasi attività produttiva: 1) occorre rivolgersi al SUAP che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, tranne nei casi in cui potranno intervenire le Agenzie per le Imprese<sup>43</sup>; 2) occorre presentare al SUAP una dichiarazione di inizio attività, corredata delle autocertificazioni di conformità alle norme di legge; 3) dopodiché è possibile iniziare l'attività produttiva; 4) entro 30 giorni, le amministrazioni competenti alla verifica ed al controllo degli endoprocedimenti potranno adottare motivati provvedimenti di divieto o di prosecuzione dell'attività.

Il SUAP quindi, per esplicita previsione normativa, si sostituisce almeno nella fase iniziale del procedimento amministrativo alle valutazioni che spettano alle amministrazioni

---

1990 dalla legge n. 69 del 2009. Anche quest'ultima disposizione offre lo spunto per alcune interessanti riflessioni in materia di rispetto delle competenze tra stato e regioni (soprattutto speciali) visto che, ai sensi del vigente art. 29 della stessa legge n. 241 del 1990, essa attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione e come tale deve trovare attuazione su tutto il territorio nazionale.

<sup>41</sup> Si intenda il termine utilizzato in senso a-tecnico per indicare tutti quegli atti delle pubbliche amministrazioni che possono validamente essere sostituiti da autocertificazioni e dichiarazioni di inizio attività. Sicuramente vi rientrano i pareri, i nulla osta, le iscrizioni ad albi ed elenchi anche ad efficacia costitutiva. Qualche dubbio permane invece per le concessioni, le quali –nonostante l'avversione comunitaria- sembrano preferibilmente da tenersi escluse. In tal senso depono l'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 che esclude la sostituzione delle concessioni costitutive per mezzo di una dichiarazione rilasciata dall'interessato, anche se corredata – anche per mezzo di autocertificazioni - delle certificazioni e attestazioni normativamente richieste.

<sup>42</sup> Il comma 2 prevede che “Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE [...] compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tal fine richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente”.

Il comma 3 afferma che “L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, [...] nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni”

<sup>43</sup> Il comma 4 dell'art. 38 della legge 133 del 2008 prevede che con ulteriore Regolamento, da adottarsi su proposta del ministro dello Sviluppo economico e del ministro per la Semplificazione normativa previo parere della Conferenza unificata, sono stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati di cui al comma 3, lettera c), e le forme di vigilanza sui soggetti stessi, eventualmente anche demandando tali funzioni al sistema camerale, nonché le modalità per la divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, *secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali*”. L'ultima parte della disposizione citata pare davvero una clausola di stile, ma in sé integra un ossimoro dove, a differenza di ciò che accade nella figura retorica dell'antitesi, due termini di una stessa proposizione sono spesso incompatibili.

(regionali e locali) competenti e fornisce in tal senso una risposta unica e tempestiva che consente, in caso positivo, l'avvio immediato dell'attività produttiva.

4. Anche stando alla ricostruzione proposta dalla Corte costituzionale, occorre comunque chiedersi sulla base di quali norme le *amministrazioni competenti* procederanno alla successiva verifica e al successivo controllo delle dichiarazioni presentate al SUAP dall'imprenditore.

Il problema si presenterà con tutta la sua forza al momento dell'entrata in vigore del regolamento di delegificazione previsto dall'art. 38, comma 3, della legge n. 133 del 2008 soprattutto nell'eventualità che, sulla base delle odierne statuizioni della Corte, quest'ultimo non venga preventivamente concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni. Alcune regioni hanno, infatti, già disciplinato autonomamente il procedimento presso lo sportello unico per le attività produttive e le funzioni amministrative ad esso connesse con proprie leggi, introducendo importanti elementi di semplificazione per l'avvio e l'esercizio delle attività produttive in un'ottica di competitività tra i territori per l'attrazione di nuovi investimenti<sup>44</sup>. Come si è cercato di evidenziare, infatti, anche volendo accedere alla ricostruzione del riparto di competenze oggi prospettata dalla Corte, permarrrebbero comunque nel procedimento amministrativo unico alcuni aspetti di sicura competenza regionale.

Il problema non è nuovo<sup>45</sup>. Anche se con qualche difficoltà<sup>46</sup>, la Corte già con riferimento all'assetto delle fonti anteriore alla riforma costituzionale del 2001 era arrivata a sostenere che la delegificazione, in materie di competenza regionale, poteva operare esclusivamente con effetti limitati alla precedente normativa statale di dettaglio<sup>47</sup> e che “i regolamenti governativi in questione non risultano legittimati a disciplinare, per la naturale distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni [che era] desumibile dall'art. 117 della Costituzione, le materie di spettanza regionale e, conseguentemente, neppure i

<sup>44</sup> Si vedano in particolare le LL.RR. Sardegna n. 3 del 2008, art. 1 commi 16-32, e n. 1 del 2009, la L.R. Lombardia n. 8 del 2007, la L.R. Toscana n. 40 del 2009, e le LL.RR. Friuli Venezia Giulia n. 3 del 2001 e n. 13 del 2009.

<sup>45</sup> G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza* e E. FRONTONI, *Delegificazione e competenze regionali: riflessioni sulla legge di semplificazione per il 2009*, entrambi in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, 2001, 213 ss.; G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, 1999, 189 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, 2002; S. MABELLINI, *Osservazioni in tema di regolamenti statali di delegificazione nelle materie regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, 529 ss.; G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, in questa *Rivista*, 2003, 268 ss.

<sup>46</sup> Si veda l'attenta ricostruzione proposta da G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.*, in questa *Rivista*, 2003, 275 ss.

<sup>47</sup> Corte costituzionale, sent. n. 376 del 2002.

procedimenti amministrativi attinenti a tali materie”<sup>48</sup>. Tale soluzione interpretativa consentiva di non violare le competenze costituzionali delle regioni ed era destinata a *cedere* dinanzi ad un successivo intervento legislativo regionale. Essa fugava, inoltre, ogni dubbio sulla possibilità di considerare le norme delegificate come norme di principio per le regioni nelle materie di competenza concorrente<sup>49</sup> (e a maggior ragione valeva nello stesso senso per le regioni ad autonomia differenziata con riferimento al limite delle norme di grande riforma economica e sociale contenute negli Statuti speciali).

La soluzione a cui la Corte era pervenuta in vigenza del precedente assetto costituzionale dovrebbe essere valida, a maggior ragione, anche oggi<sup>50</sup>. Nonostante che la Corte riconduca la disposizione impugnata alla competenza esclusiva statale, rimane pertanto il dubbio sulla legittimità di un regolamento di delegificazione capace di incidere in materie, come l’organizzazione amministrativa e le attività produttive, che rientrano nella competenza residuale regionale, quanto meno con riferimento agli elementi che non faranno riferimento ad *“un coordinamento meramente tecnico per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”*.

5. Il dubbio, che la lettura della decisione che si commenta alimenta, è che la *semplificazione* abbia raggiunto nell’ordinamento italiano (anche grazie agli auspici provenienti dall’Unione europea) una rilevanza tale da meritare *ex se* la qualifica di nuova materia trasversale capace di ricondurre nell’alveo della competenza legislativa esclusiva dello stato le singole materie da essa di volta in volta interessate. Tale dubbio trova ulteriori conferme nella lettura complessiva dei più recenti interventi legislativi statali<sup>51</sup> e

---

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sent. n. 465 del 1991 al punto 2 del Considerato in diritto.

<sup>49</sup> G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni*, cit., 282.

<sup>50</sup> Sulla portata del comma 6 dell’art. 117 Cost. si vedano, senza pretesa di esaustività, le sentenze della Corte costituzionale nn. 88 del 2003, 12 e 256 del 2004, 26, 30, 31, 145, 151, 160, 175, 232, 279, 285 e 287 del 2005; i pareri nn. 1 e 5 del 2002 dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato. In dottrina, tra gli altri, si sono occupati approfonditamente del tema G. TARLI BARBIERI E P. MILAZZO, *Art. 117, 6° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2292 ss.; F. SACCO, *Il nuovo assetto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V: i pareri del Consiglio di Stato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); 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, 417 ss.; C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 935 ss.; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo* 2001, 1123 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in T. GROPPI M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 101 ss.; U. DE SIERVO, *Problemi in materia di potere regolamentare delle Regioni*, in *Il potere regolamentare delle regioni e degli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Seminario di studio del Consiglio regionale della Toscana, in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it), 5 ss.

<sup>51</sup> Si possono citare, ad esempio, l’art. 38, comma 2, della legge n. 133 del 2008 o gli artt. 19 e 29 della legge 241 del 1990 come modificati dalla legge n. 69 del 2009 ove l’auto qualificazione delle disposizioni come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi della lett. m) del secondo comma dell’art. 117 Cost., ricollega gli interventi di semplificazione in esse previsti ad una

della giurisprudenza costituzionale in materia<sup>52</sup>.

L'interesse per la semplificazione gode di lunga vita nell'ordinamento italiano<sup>53</sup>. Essa è stata ampiamente studiata dalla dottrina giuridica dei vari settori disciplinari e, con particolare attenzione, dagli amministrativisti e dai costituzionalisti. Il termine semplificazione ha assunto nel linguaggio tecnico giuridico una portata semantica mutevole, essenzialmente con riferimento all'aggettivo al quale il termine *semplificazione* di volta in volta si è accompagnato: istituzionale, legislativa, normativa, amministrativa. Per intervento di semplificazione si è, infatti, inteso in questi ultimi venti anni il riordino, il riassetto, lo snellimento o la riqualificazione dell'ordinamento giuridico o di una sua parte, con riferimento sia agli enti ed agli apparati che alle norme e ai procedimenti amministrativi.

La giustificazione della centralità della semplificazione è strettamente connessa al fatto che il contesto normativo e l'azione della pubblica amministrazione sono diventati oggi una componente del più ampio mercato realizzatosi in conseguenza di quel fenomeno trasversale molto complesso ed articolato che, per semplicità comunicativa, viene definito globalizzazione<sup>54</sup>. La semplificazione è infatti premessa necessaria e, insieme, conseguenza immediata della globalizzazione: *premesse*, perché il generarsi di problemi comuni determina la necessità di elaborare soluzioni comuni; *conseguenza*, perché nella concorrenza del mercato globale la migliore produzione normativa diventa una variabile decisiva. Se l'azione della pubblica amministrazione e i rapporti tra quest'ultima e gli utenti sono complessi, di durata ed esiti imprevedibili gli utenti sono portati a spostare il proprio raggio di azione nel mercato globale in luoghi dove tali vicende sono invece ispirate massimamente alla certezza<sup>55</sup>. Tali affermazioni sono supportate dai

---

dimensione di necessaria omogeneità nazionale, anche con riferimento alle regioni a statuto speciale.

<sup>52</sup> Si vedano le sentenze citate *supra* alle note 14 e 15.

<sup>53</sup> Al livello statale, la semplificazione è diventata a partire dal 1997 una vera e propria politica pubblica nell'ordinamento italiano. Senza potersi soffermare in questa sede su ciascuna delle varie tipologie di strumenti per la semplificazione, dall'approvazione di leggi annuali di semplificazione, si è passati alla previsione della redazione di testi unici misti, poi alla codificazione per settori materiali e infine alle cosiddette norme taglia-leggi (cfr. M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano 2005; N. LUPO, *Dai testi unici misti ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla L. n. 229/2003*, in *Studium iuris*, 2004, 157 ss.; A. SCIORTINO, *Oltre i testi unici verso la neocodificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 353 ss.). A ciascuna di queste azioni si è accompagnata la creazione di organi sempre più istituzionalizzati, sfociata nella istituzione addirittura di un Ministero (senza portafoglio) per la semplificazione.

<sup>54</sup> M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; Id., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002; C. PINELLI,  *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano 1999; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 1995; Id., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

<sup>55</sup> Si vedano ampiamente a tale proposito M. GNES, *La scelta del Diritto, Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*. Milano, 2004; F. VIOLA, *La concorrenza degli ordinamenti e il diritto come scelta*, Napoli, 2008 e A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma – Bari, 2004.

migliori studi economici attuali e del recente passato<sup>56</sup>.

In tale contesto socio-economico mondiale, i territori si pongono in concorrenza esasperata. Tale concorrenza attraversa i vari livelli degli ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali. Tanto che non è sbagliato affermare che dalla concorrenza tra singole normative di settore si è passati ad una vera e propria concorrenza tra ordinamenti giuridici<sup>57</sup>, addirittura a livello sopranazionale. Ciò che consente, probabilmente, a) di dare un senso all'attuale politica legislativa; b) di individuare una chiave di lettura della recente giurisprudenza della Corte sul riparto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni sull'esercizio delle attività produttive; c) di giustificare l'auspicio di un coordinamento comunitario sulla disciplina dell'accesso al mercato delle attività produttive imperniato sulla riduzione degli oneri burocratici per le imprese<sup>58</sup>.

Oggi le persone e le imprese possono infatti scegliere le norme che dovranno regolare i loro comportamenti e le loro azioni e possono scegliere altresì il sistema amministrativo che quelle norme dovrà garantire ed applicare<sup>59</sup>. La scelta non deve necessariamente riguardare entrambi i profili: è possibile infatti che, in assenza di un ordinamento giuridico omogeneo, vi possa essere concorrenza tra i differenti sistemi amministrativi in esso ricompresi<sup>60</sup>.

Occorre allora chiedersi se, in tale prospettiva, nel prossimo futuro non sarà sufficiente il mero interesse unitario alla semplificazione per sottrarre altre materie, o profili di esse, alla competenza residuale regionale attraendoli, esclusivamente, trasversalmente o sussidiariamente al livello statale al fine di attrarre investimenti nei settori produttivi non tanto o non solo dallo stesso territorio italiano (competitività tra le regioni), ma soprattutto dall'estero (competitività tra gli ordinamenti giuridici).

Già con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte aveva escluso che un regolamento statale di delegificazione potesse dettare la disciplina delle funzioni amministrative attratte al livello statale, per il vincolo dettato dall'art. 117, comma 6<sup>61</sup>. Dalla sentenza n. 76 del

<sup>56</sup> Per tutti, D.C. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, 1994.

<sup>57</sup> In tal senso F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 2008, 340.

<sup>58</sup> Tale auspicio comunitario (per cui si veda *supra*, note 9 e 10) è stato recepito in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007, quando è stato siglato tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali l' "Accordo per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolamentazione" in attuazione dei programmi comunitari che richiedono la riduzione dei costi amministrativi per le imprese entro il 2012. La firma dell'Accordo assume un rilievo sistemico nel nostro ordinamento perché coinvolge tutti i soggetti che esercitano competenze normative; esso impegna, inoltre, i firmatari all'adozione di una serie di strumenti che spaziano dalla riduzione quantitativa delle norme, alla loro migliore redazione, alla valutazione del loro impatto sull'ordinamento e alla misurazione dei risultati da esse portati.

<sup>59</sup> In tal senso si esprime A. ZITO, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 344.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, cit., 729 ss., rileva tuttavia l'esistenza di

2009 si ricava che per giustificare la disciplina sostanziale regolamentare in materia di competenza residuale regionale sono sufficienti le esigenze di unitarietà, da una parte, e il rispetto del principio di leale collaborazione, dall'altra. A seguito delle argomentazioni sostenute nella sentenza odierna sembra che uno dei due paletti venga meno. In questo caso, diversamente da come già accaduto nelle sentt. 76/2009 e 88/2007, la Corte, avendo ricondotto la materia nell'ambito della lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non ha bisogno di ricorrere alla chiamata in sussidiarietà per legittimare l'intervento del legislatore statale, per cui nulla dice sulla legittimità della previsione di un regolamento di delegificazione in materia. Ma, di conseguenza, nulla dice neppure sulla futura legittimità dei contenuti di quel regolamento, al momento dell'emanazione del quale la giustizia amministrativa dovrà attentamente esaminare l'invasione delle competenze legislative regionali da parte di fonti statali di rango secondario<sup>62</sup> e magari riportare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge n. 133 del 2008 all'attenzione della Corte.

Il regolamento è infatti destinato a introdurre procedure e termini che, in virtù del richiamo operato dal comma 2 dell'art. 38 della legge 133 del 2008, dovranno essere osservati da tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle regionali e locali<sup>63</sup>. Le leggi regionali già in vigore, subiranno come effetto a cascata la modifica delle procedure e dei termini in esse previsti<sup>64</sup>? Se così non fosse il risultato di *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale* (leggasi la semplificazione del sistema normativo per rendere l'Italia omogenea rispetto agli investimenti produttivi) verrebbe irrimediabilmente sacrificato.

---

almeno due eccezioni a questo principio nelle sentenze nn. 151 del 2005 e 88 del 2007 e guarda caso proprio in quest'ultima sentenza la decisione riguarda il turismo.

<sup>62</sup> Per una classificazione dei casi di interferenze legittime o legittimate da parte di fonti regolamentari statali in ambiti materiali di competenza regionale cfr. D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali*, cit., 561 ss.

<sup>63</sup> Potrebbe, forse, in tali casi accedersi ad una lettura costituzionalmente conforme secondo cui le norme regolamentari di delegificazione vincoleranno le sole amministrazioni statali (come già affermato dalla Corte ad esempio nella sentenza n. 31 del 2005) ma tale soluzione interpretativa non consentirebbe di realizzare l'obiettivo del coordinamento come inteso dalla Corte nella sentenza in commento.

<sup>64</sup> Un orientamento contrario emergerebbe nella sent. 376/2002 che, con riferimento al caso di una legge cedevole in materia concorrente, afferma che "l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali".