

## Semplificazione amministrativa e “zone a burocrazia zero”: quando il troppo stropia

di Giovanni Coinu \*

(in corso di pubblicazione su “*Le Regioni*”, 2012)

1. Con la sentenza n. 232 del 19-22 luglio 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'istituzione nel Meridione d'Italia delle “zone a burocrazia zero” da parte dell'art. 43 del decreto-legge n. 78/2010 intitolato *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, poi convertito (in questa parte senza modificazioni) dalla legge n. 122 del 2010.

La disposizione censurata prevedeva, al comma 1, l'istituzione “nel Meridione d'Italia” di “zone a burocrazia zero”, mediante l'emanazione (comma 2) di un “decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno”. Sempre al comma 2 era inoltre previsto che in tali *zone* le nuove iniziative produttive avrebbero goduto di alcuni vantaggi: innanzitutto, i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte<sup>1</sup> sarebbero stati adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo; in secondo luogo, i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si sarebbero intesi senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento se un provvedimento espresso non fosse stato adottato entro tale termine; infine, per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio<sup>2</sup> si stabiliva l'obbligo per le amministrazioni competenti di trasmettere i dati e i documenti occorrenti per l'adozione dei provvedimenti conclusivi al Commissario di Governo.

La decisione suscita particolare interesse per almeno quattro diverse ragioni.

La prima, perché uno dei ragionamenti contenuti nella sentenza porta ad interrogarsi sull'ammissibilità della differenziazione fra regioni *per sottrazione* di competenze amministrative e legislative determinata dalla chiamata in sussidiarietà, generale e astratta, di indistinte funzioni amministrative nei confronti, non della totalità delle regioni, ma bensì di una o di un gruppo di esse.

La seconda, perché la Corte costituzionale a distanza di poco più di un anno dalla sentenza n. 15 del 2010<sup>3</sup> è ritornata sull'articolazione della competenza legislativa tra stato e regioni in materia di procedimenti amministrativi semplificati con riguardo alle attività produttive. Lo ha fatto questa volta giungendo tuttavia e fortunatamente a soluzioni completamente diverse (molto più aderenti al dettato e alla logica costituzionale) rispetto a quelle cui essa era giunta nella citata sentenza del 2010.

La terza, perché la Corte riedifica, davanti alle politiche di semplificazione amministrativa intraprese dal Governo e alla tecnica della loro formulazione legislativa, i paletti che derivano dal combinato disposto delle regole sull'attribuzione delle competenze

1 Fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica.

2 Fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica.

3 La sentenza n. 15 del 2010 aveva ad oggetto alcune disposizioni dell'art. 38 della legge n. 133 del 2008 rubricato *Impresa in un giorno*, in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive. Sia consentito di rinviare per un approfondimento rispetto ai temi che qui verranno invece semplicemente richiamati, al mio commento *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 *Le Regioni*, n. 4/2010, 240 e ss.

legislative e amministrative sancite dagli artt. 117 e 118 Cost.. Con la disposizione censurata, infatti, tali politiche hanno assunto una declinazione tanto ampia da arrivare, da una parte, alla omogeneizzazione in un'unica e indistinta categoria di materie e procedimenti amministrativi, complicando di fatto l'ordinamento piuttosto che semplificandolo, e, alla negazione, dall'altra, di uno dei due elementi che concorrono alla definizione moderna di stato: l'utilizzo dell'apparato burocratico professionale che ne caratterizza l'organizzazione.

La quarta, perché consente di interrogarsi sul *seguito* che le sentenze della Corte costituzionale hanno nell'attività legislativa. La legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), approvata lo scorso 12 novembre, estende infatti, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2013, le zone a burocrazia zero a tutto il territorio nazionale, facendo espresso riferimento alla disposizione oggi dichiarata incostituzionale nella parte in cui interessa procedimenti amministrativi di competenza regionale, senza peraltro prevedere alcun adeguamento sulle parti interessate dalla decisione della Corte.

2. Prima di passare all'esame delle quattro ragioni di interesse appena elencate, sia consentito introdurre brevemente l'accaduto.

Nella sentenza odierna la Corte doveva giudicare su una disposizione di legge statale destinata ad incidere su tutti i procedimenti amministrativi concernenti le nuove iniziative produttive localizzate nel Meridione d'Italia. A tali nuove iniziative si riconosceva un positivo effetto legittimatorio attraverso l'istituto del silenzio-assenso nel caso in cui, entro 30 giorni dalla loro proposizione, il Commissario del Governo appositamente nominato non avesse emanato un provvedimento in qualche misura ostativo all'avvio delle nuove attività produttive stesse.

Tale semplificazione amministrativa poteva anche riguardare procedimenti amministrativi destinati ad esplicarsi in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale, in violazione -secondo la Regione ricorrente- della ripartizione delle competenze fissata ai sensi del combinato disposto degli artt. 117 e 118 della Costituzione, a meno che -conformemente alla costante giurisprudenza costituzionale- lo Stato non avesse esplicitato le condizioni per avocare a sé le competenze regionali attraverso la cosiddetta chiamata in sussidiarietà.

Per contro, la difesa erariale -in chiara difficoltà- ha provato a sostenere nell'ordine: che le zone a burocrazia zero fossero dirette ad assicurare effettività al diritto di libertà di iniziativa economica e privata; che fossero esercizio della competenza statale in materia di tutela dei livelli essenziali; che rientrassero nell'ambito dei poteri statali di coordinamento della finanza pubblica in quanto dirette a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo; ed infine che facessero parte di una manovra complessiva di riequilibrio e contenimento finanziario di tutela del bilancio dello Stato nel contesto internazionale di grave crisi finanziaria.

La soluzione adottata della Corte non è particolarmente innovativa in sé, in quanto si inserisce pacificamente in quel filone argomentativo che ha consentito l'ingresso nel nostro ordinamento costituzionale della dinamica e flessibile articolazione delle competenze legislative ed amministrative sulla base dell'attrazione in sussidiarietà<sup>4</sup>. La Corte fonda infatti la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'istituzione delle zone a

---

<sup>4</sup> Le decisioni della Corte che si fondano sul meccanismo della chiamata in sussidiarietà sono ormai numerosissime, così come molto ampia è la letteratura sul tema. Si consenta di rinviare per una puntuale analisi in chiave tassonomica da ultimo a C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni* e, con particolare riferimento alla chiamata in sussidiarietà di materie di competenza residuale regionale, S. Parisi, *La competenza residuale. Compiti normativi nelle materie statali*. Entrambe le relazioni sono state tenute al convegno "Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?", Bologna, 27-28/01/2011, e sono consultabili in [www.astrid-online.eu](http://www.astrid-online.eu).

burocrazia zero sull'assenza dei necessari requisiti che consentono l'attivazione della fluttuazione dinamica verso lo Stato delle competenze amministrative e legislative regionali: l'esistenza di esigenze unitarie accompagnate da un intervento proporzionato, ragionevole e concordato con le Regioni interessate. Requisiti che invece, nel caso di specie, secondo la Corte non sono stati rispettati in quanto la disposizione censurata è idonea a *“coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente e residuale in ragione dell'assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori”*<sup>5</sup>. La Corte ha pertanto dichiarato l'incostituzionalità della disposizione nella parte in cui tale procedura semplificata può trovare applicazione in procedimenti amministrativi di competenza regionale, ritenendo assorbita l'ulteriore questione, proposta in via subordinata, relativa alla mancata previsione del coinvolgimento delle regioni interessate.

3. Come detto la soluzione elaborata dalla Corte non merita particolare attenzione per la sua originalità, ma consente di sviluppare comunque alcune interessanti riflessioni.

Innanzitutto, il ragionamento proposto dalla Corte induce una riflessione sulla “quantificazione” delle esigenze di carattere unitario<sup>6</sup> necessarie per legittimare la chiamata in sussidiarietà: se, cioè, tale interesse debba essere realmente unitario (*id est*, nazionale) o possa invece anche riferirsi ad articolazioni più o meno grandi di porzioni del territorio nazionale, come nel caso di specie il Meridione d'Italia, ed in quest'ultimo caso in che cosa debba consistere la unitarietà.

Il sospetto nasce dal fatto che la Corte, in riferimento alla giustificazione erariale che tenta di ricondurre la norma oggi censurata alla competenza esclusiva statale dell'art. 117, comma 2, lett. m), ha affermato lapidariamente che essa non poteva essere legittimamente invocata in riferimento *“ad una scelta che, prevedendo la possibilità di istituzione di “zone a burocrazia zero” solo in talune parti del territorio statale (il Meridione d'Italia) tende [...] ad avvantaggiare, rispetto alla generalità degli utenti che intendono intraprendere nuove iniziative produttive, quelli che agiscono nelle suddette zone”*, facendo riferimento ad un parametro che potrebbe definirsi *geografico*. Con riferimento invece all'argomento utilizzato per accogliere la censura regionale, la Corte ha fondato il proprio ragionamento sull'assenza dei presupposti dell'esercizio unitario delle funzioni amministrative ai fini della chiamata in sussidiarietà. Essa non ha, quindi, utilizzato lo stesso argomento *geografico*, ma un argomento di tipo *oggettivo* che ha censurato la possibilità di applicazione generalizzata della norma a *“procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente e residuale”* in assenza delle necessarie esigenze e garanzie.

---

<sup>5</sup> Corte cost., sent. 232/2011 punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, *Le Regioni* 2001, 1213 ss.; G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 86 ss.; M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, Il lav. nelle pubb. amm.* (suppl. fasc. 1) 2002, 7 ss.; C. Padula, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, *Giur. cost.* 2006, 817 ss.; C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 35 ss. la definisce “la questione delle questioni”.

Permane pertanto il dubbio di sapere se la Corte abbia *preferito* utilizzare l'argomento di tipo *oggettivo* rispetto a quello *geografico*. Ma permane anche, a monte, il dubbio di sapere se la Corte avrebbe potuto, ai fini di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, utilizzare il solo argomento *geografico* nel caso in cui non avesse rilevato il vizio *oggettivo*, o comunque se avrebbe potuto utilizzare l'argomento *geografico* come autonomo criterio di valutazione. Detto in altre parole, ci si chiede se sia o meno legittima una legge statale (come quella oggi censurata) che chiami in sussidiarietà, in modo generale e astratto, funzioni amministrative eterogenee di una regione o di un certo numero di regioni piuttosto che delle regioni intese nella loro totalità.

Possiamo distinguere due ipotesi: la prima, nel caso in cui sia prevista una qualche forma di coinvolgimento delle regioni destinatarie del provvedimento, la seconda nel caso contrario.

Sgombriamo prima il campo dalla seconda. In assenza della previsione di un coinvolgimento regionale l'ammissibilità di una legge che chiami in sussidiarietà in modo generale e astratto funzioni amministrative di una regione o di un gruppo di regioni sarà senz'altro da negare sulla base dell'ormai consolidato principio che ricomprende il coinvolgimento delle regioni interessate per il corretto esercizio della chiamata in sussidiarietà<sup>7</sup>.

In tale caso non potrebbero neppure soccorrere altri istituti previsti in Costituzione che pure portano in ultima analisi lo Stato ad esercitare funzioni amministrative regionali. Innanzitutto, l'ipotesi non potrebbe rientrare (neppure nel caso, diverso da quello di specie, in cui la materia lo permettesse) nei casi di avocazione delle competenze regionali per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione. La Corte ha infatti affermato nella sentenza che si commenta, senza lasciare spazio a diverse interpretazioni, che non è possibile in nome della tutela dei livelli essenziali differenziare la posizione di cittadini che risiedono in una o più determinate porzioni del territorio nazionale rispetto alla generalità dei cittadini, consentendo per tal via un'applicazione non uniforme di quei livelli. In secondo luogo, l'ipotesi prospettata non pare neppure ricadere nell'ambito applicativo dell'art. 120, comma 2, Cost. in tema di potere sostitutivo poiché, ad esempio nel caso di specie, nessuno dei pericoli elencati da questa disposizione sembrerebbe ricorrere: si tratterebbe, infatti, tutt'al più della constatazione (il più delle volte apodittica<sup>8</sup>) dell'inadeguatezza di determinate amministrazioni regionali o locali nell'istruire e concludere alcune tipologie di provvedimenti amministrativi. Tale ipotesi, di per sé, non pare tuttavia essere ricompresa tra le preoccupazioni che hanno determinato il legislatore costituzionale a stilare l'elenco dell'art. 120, comma 2<sup>9</sup>.

Sembrerebbe pertanto potersi affermare che nel vigente sistema costituzionale, in assenza del preventivo accordo con la regione o con le regioni interessate, lo Stato non abbia una via costituzionalmente legittima per esercitare in via generale ed astratta funzioni amministrative di spettanza regionale non specificamente individuate ed attratte sulla base di motivazioni di mera opportunità politica.

---

<sup>7</sup> G. Scaccia, *op.cit.*, 50 rileva che la leale collaborazione costituisce "la vera condizione di efficienza della regola sussidiaria".

<sup>8</sup> Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), ritiene addirittura che, rispetto a quanto stabilito dalla Corte nella sentenza n. 303 del 2003, si sia poi realizzata una sostanziale inversione dell'onere della prova a sfavore delle Regioni: non sarebbe lo Stato a dover dimostrare l'inadeguatezza dei livelli di governo regionali o locali, ma sarebbero questi ultimi a dover superare una sorta di "presunzione relativa di inadeguatezza".

<sup>9</sup> Per tutti S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano 2008.

Il problema appare più complesso nel caso in cui sia invece previsto il coinvolgimento della regione o delle regioni interessate. L'ampiezza costituzionale dell'attuale regionalismo a geometria variabile consente infatti, per un verso, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., alla legge rinforzata dello Stato *previo* procedimento concordato di attribuire ad alcune regioni condizioni particolari di autonomia. Ci si chiede se, per altro verso, una fonte primaria (non rinforzata) possa legittimamente determinare, *per sottrazione* di competenze costituzionalmente già attribuite, regimi di differenziazione tra le varie regioni avocando a sé -attraverso la previsione astratta di un procedimento concordato (che dovrà concretizzarsi *ex post*)- funzioni amministrative di alcune regioni, lasciando invece libere le altre di organizzare e regolare quelle stesse funzioni amministrative con discipline differenziate. Ci si chiede cioè se, in aggiunta al rispetto dei requisiti già stabiliti dalla Corte costituzionale per legittimare l'esercizio di una chiamata in sussidiarietà che abbia effetto su tutto il territorio nazionale, per poterlo fare altrettanto legittimamente verso singole regioni o gruppi di esse occorra rispettare qualche requisito ulteriore. Se, cioè, per bilanciare una parziale esigenza di unitarietà vi sia qualche contrappeso ulteriore rispetto a quelli già elaborati dalla Corte costituzionale.

Alcuni argomenti possono essere portati per stimolare la riflessione sul dubbio proposto. Tali argomenti purtroppo non sono univoci e non paiono neppure definitivi.

Alcuni di essi sembrano deporre in favore della legittimità costituzionale di una differenziazione tra le regioni per sottrazione di competenze negli stessi limiti in cui lo è la chiamata in sussidiarietà *generale*.

Innanzitutto, non può non tenersi nella dovuta considerazione la mancanza di un divieto espresso in tal senso nella carta costituzionale ed anzi dell'affermazione del principio di differenziazione contenuto nell'art. 118, che farebbe deporre per una fisiologica diversificazione nell'esercizio delle funzioni amministrative fra livelli di governo e quindi anche fra regioni. In secondo luogo, anche se a quanto risulta la pur copiosa giurisprudenza costituzionale non ha mai affrontato espressamente il problema sollevato, la Corte, nell'elencare i presupposti che rendono legittima l'attrazione in sussidiarietà, ha sempre utilizzato, sin dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, la formula al singolare dell' "accordo stipulato con la Regione interessata", ammettendo implicitamente per tale via che l'attrazione in sussidiarietà possa essere esercitata anche nei confronti di una singola regione<sup>10</sup>. Tale ultimo elemento va probabilmente ricollegato al fatto che, sin dal lontano caso della cosiddetta "legge Sila" non sono state ritenute illegittime leggi di contenuto provvedimentale che hanno disciplinato specificamente singole funzioni amministrative in circoscrizioni territoriali limitate. A seguito della sentenza n. 303 del 2003 si è continuato ad affermare la validità di tali operazioni anche nel nuovo contesto costituzionale purché fossero rispettati i requisiti contenutistico-procedurali individuati in quella stessa decisione. Parrebbe pertanto che una o più leggi statali che assumessero tal forma potrebbero legittimamente esercitare la chiamata in sussidiarietà con riferimento a singole regioni o a gruppi di esse.

---

<sup>10</sup> La Corte si è invece di recente occupata per la prima volta dell'ipotesi, finora di scuola, della reversibilità della chiamata in sussidiarietà o, per meglio dire, della reversibilità delle funzioni oggetto dell'attrazione in sussidiarietà nei confronti di una sola regione. Nella sentenza n. 79 del 2011 la Corte ha infatti respinto l'eccezione di costituzionalità proposta dalla regione Emilia Romagna contro un decreto legge con il quale lo Stato ha unilateralmente rinunciato, revocando i finanziamenti già stanziati, alla realizzazione della metropolitana di Parma, precedentemente chiamata in sussidiarietà dallo Stato con la legge obiettivo del 2001. Si veda, a commento, la nota di D. Chinni e A. Danesi, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge. Nota a Corte cost., sent. 11 marzo 2011, n. 79*, in *Federalismi.it*, in particolare 14 e ss. In generale invece sull'ammissibilità della reversibilità della chiamata in sussidiarietà si vedano I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 167; G. Scaccia, *op. cit.*, 106 e ss.; C. Mainardis, *op. cit.*, 28.

Altri elementi tuttavia depongono per ritenere illegittima la *differenziazione per sottrazione*.

Innanzitutto, la mancanza di un divieto costituzionale espresso non è di per sé sufficiente ad affermare che la *differenziazione per sottrazione* non cozza con il combinato disposto di altri principi costituzionali, generalmente riconducibili all'unità ed indivisibilità della Repubblica<sup>11</sup>, per carenza del requisito dell'unitarietà. In secondo luogo, anche laddove la Corte ha affermato la possibilità di accordo con la singola regione, essa ha sempre inserito tale eventualità come fattore di flessibilità dell'ordinamento in un contesto più ampio che prelude al soddisfacimento di esigenze unitarie: il che rinvia necessariamente ad una particolare valutazione del concetto di unitarietà che, viceversa, contrasterebbe inevitabilmente con la stessa ammissibilità in termini di una chiamata in sussidiarietà che porti alla *differenziazione per sottrazione*. Tale particolare valutazione tuttavia è fino ad oggi mancata nella tecnica di formulazione legislativa ove l'individuazione puntuale delle esigenze di unitarietà ha finora ceduto il passo, come è stato puntualmente osservato in dottrina, alla valutazione politica degli interessi sottostanti, compiuta spesso dal legislatore sulla base di una mera equivalenza tra *ratio legis* ed esigenze unitarie<sup>12</sup> ancora legata al tradizionale significato dell'ormai scomparso interesse nazionale. Potrebbe inoltre dubitarsi della natura propriamente provvedimentale di una legge statale che, in maniera generale e astratta, come nel caso di specie, sottragga interi pacchetti di funzioni amministrative ad una o più regioni, in materie eterogenee fra loro ma tutte di competenza regionale. Infine, si arriverebbe al risultato paradossale che nel regionalismo a geometria variabile, mentre non sarebbe possibile per la via del procedimento concordato *ex ante* previsto dall'art. 116, comma 3, assegnare alle regioni speciali ulteriori forme di autonomia, sarebbe invece possibile per via di un differente procedimento concordato *ex post* sottrarre loro quelle costituzionalmente già attribuite.

Prospettare una soluzione sarebbe forse un azzardo. La Corte costituzionale ci ha infatti abituati ad un elevato tasso di creatività nella sua giurisprudenza post Titolo V<sup>13</sup>. Tuttavia, in accordo con quanti continuano a intravedere nelle logiche argomentative della Corte una declinazione dell'interpretazione delle istanze unitarie sulla scia dell' (ormai formalmente scomparso) interesse nazionale<sup>14</sup>, sembrerebbe oggi difficile che una legge

---

11 L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni* 2004, 587 e ss. osserva che la tutela delle istanze unitarie trova fondamento, nella prospettiva della Corte, nell'art. 5 Cost. e non invece nel principio di sussidiarietà.

12 Così C. Mainardis, *op. cit.*, 41. L'A. (p. 13) afferma lucidamente che lo stretto giudizio di costituzionalità elaborato ed applicato dalla Corte nella sentenza n. 6 del 2004 "non viene riprodotto con lo stesso rigore nelle pronunce successive che pure presentano una qualche struttura argomentativa che superi il semplice raffronto (che diventa poi sovente un'equivalenza) tra *ratio legis* e (affermate) esigenze unitarie".

13 Si vedano ad esempio le sentenze nn. 10 e 15 del 2010. Ho già avuto modo di sottolinearne un esempio nel mio *Il Suap nel riparto di competenze*, cit., 247 e ss. In dottrina tra gli altri A. Corpaci, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni* 2004, 424 ss.; A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum costituzionale*, 1, e Id., *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni* 2008, 849 ss.

14 Anche se la Corte ha affermato nella sentenza n. 303 del 2003 che "nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" in molti ancora oggi ritengono la sua "sostanziale continuità nell'approccio culturale – prima ancora che giuridico – per cui la risposta statale, nel segno dell'uniformità, costituisce di per sé la soluzione preferibile per la tutela di interessi rilevanti e - avvertiti come – unitari" (C. Mainardis, *op. cit.*, 43).

statale che attragga in sussidiarietà, in modo generale e astratto, competenze legislative e amministrative di una regione o di un certo numero di regioni piuttosto che del complesso delle venti regioni, sia in grado di superare il vaglio di costituzionalità.

Per puro scrupolo speculativo occorre segnalare che il problema potrebbe porsi anche nel caso di intervenuta intesa forte con la Regione. La eventuale mancanza dell'esigenza di unitarietà (o della proporzionalità dell'intervento o della valutazione specifica dell'inadeguatezza del livello di governo regionale) dovrebbe infatti prevalere nel giudizio della Corte sul raggiungimento dell'intesa. Se è vero infatti che la valutazione dell'unitarietà delle esigenze si è costantemente appoggiata a quella, di tipo politico, degli interessi già compiuta dal legislatore (che in questo caso sarebbe ulteriormente certificata dall'intesa con la regione) è altrettanto vero che l'accordo politico non può comunque superare le regole costituzionali e la Corte, davanti alla questione sollevata in via incidentale da una eventuale parte lesa, dovrebbe svolgere uno stretto giudizio di costituzionalità sui presupposti che rendono legittima la chiamata in sussidiarietà pur in presenza di un accordo tra stato e regione. Il rafforzamento *auspicato* in dottrina dell'esigenza che la Corte si doti di test di giudizio che rendano più strutturate le sue valutazioni<sup>15</sup>, si renderebbe invece assolutamente *necessario* nell'ipotesi prospettata, ove la Corte dovrebbe ergersi a garante dei limiti costituzionali nei confronti della politica.

4. La seconda riflessione suscitata dalla decisione che si commenta rimanda a quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 15 del 2010, con la quale rigettò la questione di legittimità costituzionale proposta da alcune Regioni sull'art. 38 della legge n. 133 del 2008, consentendo sostanzialmente allo Stato il riaccentramento dell'esercizio della competenza legislativa in materia di attività produttive. Tale legge statale ha impresso un'importante accelerazione all'avvio delle nuove attività produttive grazie (anche) alla previsione della semplificazione e del riordino dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), attraverso un regolamento di delegificazione 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.

Quella norma, che 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*" ha introdotto nell'ordinamento un procedimento amministrativo unitario finalizzato ad assicurare regole paritarie di accesso al mercato su tutto il territorio nazionale<sup>16</sup>. Tale nuovo procedimento amministrativo unico prevede che il SUAP fornisca «una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento».

Nelle motivazioni di quella sentenza la Corte aveva riconosciuto la titolarità della competenza esclusiva statale per via di quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. r) in materia di «*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*». Si noti che la giurisprudenza costituzionale aveva fino ad allora costantemente ritenuto che *il coordinamento informativo e statistico* dovesse 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* tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentt. n. 17/2004 e n. 31/2005). La Corte aveva inoltre avuto modo di chiarire che la

<sup>15</sup> *Ibidem*, 43 con riferimento in generale ai giudizi sulle chiamate in sussidiarietà.

<sup>16</sup> Corte cost., sentenza n. 15/2010, punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*.

titolarità esclusiva del legislatore statale in materia non fosse neppure preclusiva perché “si tratta di un potere legislativo di coordinamento di tipo tecnico che [viene] 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” (sent. n. 271/2005). Distaccandosi sostanzialmente dalla sua giurisprudenza, la Corte nella sentenza n. 15 del 2010 ha legittimato una disposizione dello Stato che mentre contiene solo marginalmente elementi riconducibili al parametro statistico-informatico contiene, invece, predominanti elementi sostanziali che non concernono alcuna attività di coordinamento ma bensì disciplinano -addirittura prevedendone la sostituzione- poteri concreti che attengono all’esercizio di funzioni e compiti specifici delle amministrazioni, ivi comprese quelle regionali e locali, non diversamente da quanto previsto dalla disposizione, oggetto dell’odierno giudizio, che disciplina le zone a burocrazia zero.

In attuazione dell’art. 38 della legge n. 133 del 2008, è stato poi emanato il Regolamento di delegificazione contenuto nel d.P.R. n. 160 del 2010 che, come era facile immaginare, è intervenuto in maniera sostanziale sui procedimenti amministrativi di competenza regionale e locale imponendo effetti, termini, limiti e sanzioni che nulla hanno a che fare con il coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale di cui all’art. 117, comma 2, lett. r) della Costituzione<sup>17</sup>. Il Regolamento infatti, rivolgendosi a tutte le amministrazioni pubbliche, ha inciso su funzioni amministrative regionali e locali che vanno dalla pianificazione urbanistica alla disciplina dei permessi di costruire, dalla modalità organizzativa degli uffici a quella di presentazione e di gestione delle istanze, dal potere autorizzatorio della P.A. ai titoli autorizzatori rilasciati dalle Agenzie per le Imprese all’uopo istituite.

La decisione colpì allora perché la stessa Corte in un non lontano passato aveva sostenuto che l’introduzione del SUAP nel nostro ordinamento «*non significa che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti*»<sup>18</sup> innanzitutto perché «*tra la disciplina del procedimento amministrativo e la materia dell’organizzazione esiste infatti una connessione naturale*»<sup>19</sup> ed in secondo luogo poiché la disciplina dei vari procedimenti sarebbe comunque spettata 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>20</sup>

---

<sup>17</sup> Nonostante che la Corte abbia ricondotto l’art. 38 della legge n. 138 del 2008 alla competenza esclusiva statale, rimane attuale 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*”. C. Mainardis, op. cit., 25, citando in nota le decisioni da cui trae questa conclusione, osserva che “[...] la Corte ha ammesso che l’attrazione in sussidiarietà coinvolga anche la funzione regolamentare: inizialmente ciò ha trovato giustificazione in ragione dell’eccezionalità della situazione oggetto di intervento statale e del peculiare intreccio di materie, interessi e correlate competenze; in seguito, però, l’eccezione è diventata regola, consentendo l’intervento di regolamenti statali in materie – originariamente – di competenza concorrente e residuale”. L’eccezionalità dovrebbe essere se possibile anche più rigorosa per i regolamenti statali di delegificazione.

<sup>18</sup> Corte cost. sent. n. 376/2002.

<sup>19</sup> Corte cost. sent. 465/1991.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

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.

Alla luce della decisione odierna i deboli argomenti contenuti nella sentenza n. 15 del 2010, in nome dei quali le regole costituzionali sulla ripartizione delle competenze legislative in materia di attività produttive erano state, in qualche modo, di fatto sospese attraverso la citata ricostruzione del titolo competenziale, risultano -se possibile- ancora più deboli.

La disposizione che ha introdotto nel nostro ordinamento le zone a burocrazia zero abbraccia infatti lo stesso novero di materie (le attività produttive), la stessa *ratio* e lo stesso obiettivo (l'accelerazione dell'attività imprenditoriale attraverso la progressiva abrogazione del ruolo autorizzatorio della pubblica amministrazione) che avevano caratterizzato le disposizioni rubricate *Impresa in un giorno* e contenute nell'art. 38 della legge n. 133 del 2008, acudone i contenuti normativi nel senso della ulteriore semplificazione nel Meridione d'Italia.

Portate entrambe davanti all'attenzione della Corte costituzionale per il sospetto di illegittimità costituzionale per violazione del riparto di competenze, le due questioni sono state decise in maniera diversa attraverso l'utilizzo di due differenti percorsi argomentativi. Uno, quello odierno, assolutamente prevedibile e condivisibile. L'altro, quello della sentenza n. 15 del 2010, assolutamente non prevedibile e non condivisibile in partenza, lo è ancor meno dopo aver preso visione delle argomentazioni utilizzate dalla Corte per dichiarare l'incostituzionalità delle zone a burocrazia zero.

La Corte avrebbe infatti potuto utilizzare queste stesse motivazioni anche per giudicare la disposizione che ha introdotto il procedimento unico davanti al SUAP. In quella decisione tuttavia la Corte, piuttosto che muovere identiche obiezioni, preferì individuare un più che dubbio titolo autonomo di legittimazione esclusiva statale.

In primo luogo, nella sentenza 232 del 2011, come già accennato la Corte ha bocciato il richiamo alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni perché esso "*non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi*"<sup>21</sup>; tale rilievo ben sarebbe potuto essere mosso anche nel caso del procedimento SUAP che, analogamente a quanto statuito per le zone a burocrazia zero, non stabilisce standard strutturali e qualitativi.

In secondo luogo, il giudice di legittimità ha respinto la giustificazione della difesa erariale secondo cui la norma che introduce le zone a burocrazia zero atterrebbe ad una finalità di risanamento economico poiché "*lungi dal porre obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenze n. 156 del 2010 e n. 297 del 2009), e tantomeno dall'indicare generali strumenti o modalità per il perseguimento di siffatti obiettivi, prescrive una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi, del tutto estranea alla evocata materia*"<sup>22</sup>. Tale ragionamento, *mutatis mutandis*, può essere efficacemente adoperato contro il ragionamento fatto dalla stessa Corte nella sentenza n. 15 del 2010 per imputare la materia del SUAP alla competenza esclusiva statale del "*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*" ai sensi della lettera r) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. Infatti, anche le norme sul SUAP lungi dall'essere finalizzate al coordinamento informativo e statistico di dati delle pubbliche amministrazioni, prescrivono proprio *una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi*, del tutto

<sup>21</sup> Corte cost., sentenza n. 232 del 2011 punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

estranea al parametro di imputazione delle competenze esclusive statali allora individuato dalla Corte.

In terzo luogo, ora come allora, la normativa impugnata “è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d’ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive», a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ámbiti materiali, sia di competenza esclusiva statale (ad esempio, in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), sia di competenza concorrente ovvero residuale regionale (ad esempio, in materia di governo del territorio, promozione ed organizzazione di attività culturali, ovvero di industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.)”<sup>23</sup>. La Corte oggi rimprovera addirittura la regione ricorrente per non aver adeguatamente evidenziato nel ricorso “la compresenza di una molteplicità di materie che possono essere incise dalla normativa impugnata le quali possono ben ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di stato e regioni”<sup>24</sup>, ma nonostante ciò perviene egualmente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, sviluppando essa al posto della regione ricorrente l’argomento appena segnalato. Tale argomento era stato invece adeguatamente svolto nel ricorso proposto dalle regioni ricorrenti avverso l’art. 38 della legge n. 133 del 2008, ma in quella sede non era stato considerato determinante dal giudice di legittimità ai fini della valutazione della questione proposta.

Infine, la Corte ha ribadito ancora una volta che per “attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che [si] detti una disciplina [...] che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative [...]”; ciò che poteva essere riferito anche alla disciplina del Suap per l’emanazione del cui regolamento di delegificazione è invece previsto un semplice “sentita la Conferenza Unificata”.

Rimane da chiedersi se questa sentenza possa segnare un nuovo approccio della Corte rispetto alla indistinta materia delle attività produttive che permetta di ritornare sulle argomentazioni che hanno consentito in passato la sostanziale attrazione in capo allo stato, in modo apodittico e generalizzato, di interi pacchetti di materie e di procedimenti amministrativi di competenza regionale concorrente e residuale. Ciò potrebbe accadere: innanzitutto attraverso la proposizione di nuove questioni di legittimità costituzionale in via incidentale sull’art. 38 della legge 133 del 2008 nel corso dell’eventuale contenzioso amministrativo sull’applicazione del procedimento SUAP, sul presupposto che la dichiarazione di illegittimità della fonte primaria implichi l’inapplicabilità del regolamento che le dà attuazione<sup>25</sup>; oppure attraverso la proposizione di ricorsi per conflitto di attribuzione che potrebbero portare all’eventuale annullamento per via diretta del Regolamento di attuazione nella parte che incide su procedimenti amministrativi di competenza regionale<sup>26</sup>. Al momento tuttavia nel registro dei giudizi pendenti davanti alla Corte costituzionale non compare nessun ricorso dei tipi suggeriti, ma è comunque

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, punto 5.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Ma potrebbe anche accadere che il giudice amministrativo richiami la giurisprudenza costituzionale relativa alla non-incostituzionalità della legge per valutare la legittimità del regolamento di attuazione; in argomento si veda G. Di Cosimo, *L’impatto della giurisprudenza costituzionale sulla giurisprudenza amministrativa in tema di regolamenti*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Collana «Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana», ESI, 2006, 262.

auspicabile che le motivazioni addotte nella sentenza in commento possano dare nuova linfa all'iniziativa di parti e giudici per consentire alla Corte di rivalutare la questione.

5. La terza riflessione stimolata dalla sentenza che si commenta riguarda, come in parte già accennato nei paragrafi precedenti, la tecnica di formulazione legislativa utilizzata nella semplificazione amministrativa nei suoi rapporti con le regole di attribuzione *dinamica* delle competenze ai sensi degli artt. 117 e 188 della Cost.. Il continuo e pigro riferimento, generico ed indistinto, alle attività produttive ed ai procedimenti amministrativi necessari per la loro concretizzazione più che semplificare l'ordinamento rischia di provocarne involontariamente la progressiva complicazione. Da una parte, infatti, la frenetica stratificazione normativa con picchi di semplificazione e liberalizzazione sempre più accentuati non consente né agli operatori né ai destinatari della semplificazione di avvantaggiarsene adeguatamente, lasciando anzi in essi un continuo sentimento di intemperività e di disinformazione; dall'altra parte, la tecnica di formulazione testuale degli strumenti di semplificazione non aiuta a comprenderne appieno la portata, rilasciando testi *oscuri* che, dapprima, aumentano il contenzioso costituzionale tra stato e regioni e sono oggetto, in un secondo momento, di interpretazioni *parziali* da parte degli operatori in sede di attuazione e da parte della magistratura in sede di controllo.

Il rifiuto (evidenziato in dottrina<sup>27</sup> e nella odierna sentenza della Corte<sup>28</sup>) da parte del legislatore di soffermarsi, al momento della scrittura sull'esplicitazione delle esigenze unitarie, sulla proporzionalità e sull'inadeguatezza dei livelli di governo sussidiati costituisce un grosso intoppo nella corsa dell'ascensore della sussidiarietà. Intoppo ancor più aggravato dal fatto che il legislatore nell'introdurre semplificazioni dell'ordinamento lo ha fatto finora attraverso formule linguistiche spesso semplicistiche che non hanno consentito e non consentono di capire quale sia l'esatto quadro di destinazione della disciplina introdotta. Accomunare le diverse materie che possono astrattamente rientrare nella *categoria* (ministeriale) delle attività produttive in un'unica *materia* che non trova alcuna solida pre-definizione normativa, né a livello costituzionale né a livello di legislazione ordinaria, e -ancor di più- accomunare in questa stessa *materia* anche tutti i provvedimenti amministrativi che a quella *categoria* si riferiscono non integra una tecnica legislativa che merita di trovare un *premio* nel giudizio davanti alla Corte costituzionale.

6. Un'ultima riflessione alimentata dalla sentenza che si commenta è relativa al suo *seguito*<sup>29</sup>, sotto un duplice profilo.

---

26 *Ibidem*, 263 -264 che cita l'interessante caso deciso dal Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n. 3243/2005 ove si è ritenuto che una delibera di Giunta regionale possa prevedere "una disciplina più restrittiva rispetto al Regolamento, perché la procedura derogatoria è frutto di una modifica del regolamento effettuata sulla base di un decreto legislativo risultato incostituzionale".

27 Cfr., da ultimo, C. Mainardis, op. cit., 40 e ss. e le relative note bibliografiche.

28 Quando essa al punto 5.5 del *Considerato in diritto* motiva la propria determinazione di dichiarare illegittima la disposizione censurata anche "in ragione dell'assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori".

29 Sul seguito delle sentenze della Corte costituzionale di vedano, tra gli altri, G. D'Orazio, *Prime osservazioni sull'esercizio della funzione legislativa «conseguenziale» alle decisioni della Corte costituzionale*, in *Arch. Giur.*, 1967, 92 ss.; F. Modugno, *Corte costituzionale e potere legislativo* e G. Zagrebelsky, *La Corte e il legislatore*, entrambi in in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982; L. Pegoraro, *La Corte e il Parlamento*, Padova, 1987; A. Ruggeri, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, Milano

a) Occorre chiedersi innanzitutto se è destinato a cadere sotto identica declaratoria di incostituzionalità l'art. 3, comma 6, lett. b), del Decreto-legge n. 70 del 2011 (cosiddetto Decreto sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 2011, che introduce una nuova tipologia di zone a burocrazia zero con riferimento ai Distretti turistici. La nuova disposizione prevede infatti che si applichino le lettere b) e c) del comma 2 dell'art. 43 del decreto-legge 78 del 2010 che è stato però dichiarato incostituzionale con la sentenza odierna nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale. Le nuove zone a burocrazia zero si identificano con i Distretti turistici, introdotti dal comma 4 dello stesso art. 3 del Decreto sviluppo, i quali *“Possono essere istituiti nei territori costieri, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta delle imprese del settore che operano nei medesimi territori, previa intesa con le Regioni interessate, [...] con gli obiettivi di riqualificare e rilanciare l'offerta turistica a livello nazionale e internazionale, di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori del Distretto, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione dei servizi, di assicurare garanzie e certezze giuridiche alle imprese che vi operano con particolare riferimento alle opportunità di investimento, di accesso al credito, di semplificazione e celerità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni”*. La delimitazione dei Distretti, ai sensi del comma 5, *“è effettuata dalle Regioni d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con i Comuni interessati, previa conferenza di servizi”*. Anche tali disposizioni incidono sulle competenze legislative e sulle funzioni amministrative in materia di attività produttive, seppur limitatamente a zone delle regioni in prossimità costiera ed a vocazione turistica. Anche se nelle varie fasi del procedimento viene prevista l'intesa con le regioni interessate, rimane tuttavia il dubbio sull'esistenza degli altri requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per poter attrarre legittimamente funzioni amministrative di sicura di competenza regionale. Ciò vale, in particolare, in ragione dell'assenza di una qualsiasi esplicitazione della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo e all'impossibilità che quelle stesse funzioni amministrative possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli di governo. Le uniche previsioni a proposito, conformemente a quanto tradizionalmente sostenuto dallo stato, consistono nel *“migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione dei servizi, [e nello] assicurare garanzie e certezze giuridiche alle imprese che vi operano”*. Non pare quindi che dalla disposizione in questione emergano quelle valutazioni specifiche, richieste dalla Corte, riferite ai singoli procedimenti amministrativi su esigenze unitarie, proporzionalità e ragionevolezza degli strumenti previsti e inadeguatezza degli ordinari governi competenti, che possano giustificare una soluzione diversa da quella adottata nella sentenza che si commenta.

b) Occorre altresì chiedersi se è destinato a cadere sotto identica declaratoria di incostituzionalità l'art. 14, commi 1-6, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), approvata definitivamente dal Parlamento lo scorso 12 novembre, nella parte in cui prevede, con assoluta incuranza rispetto alla posizione espressa dalla Corte costituzionale<sup>30</sup>, l'estensione in via sperimentale delle zone a burocrazia zero di cui all'art.

---

1988. Da ultimo sugli specifici rapporti tra Corte e legislatore statale si veda diffusamente R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *«Effettività» e «seguito»*, cit., *passim* e in particolar modo XVIII e 215-344.

<sup>30</sup> R. Bin e C. Bergonzini, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *«Effettività» e «seguito»*, cit., 215, riconoscono al grado di permeabilità dell'attività parlamentare alle decisioni della Corte un significato di verifica della tenuta del sistema che consente di accertare se “il potere politico svolga la propria azione tenendo conto dei limiti imposti dalla Costituzione e progressivamente specificati dall'attività dell'organo chiamato ad interpretarla”.

43 del decreto-legge n. 70 del 2010 a tutto il territorio nazionale. La legge di stabilità introduce alcune modifiche rispetto al procedimento previsto dal d.l. 70/2010 (principalmente prevedendo la sostituzione del Commissario del Governo con un Ufficio locale del Governo presieduto dal Prefetto<sup>31</sup>), ma non con riferimento a quelle parti che hanno determinato la declaratoria (parziale) di incostituzionalità della originaria disposizione di riferimento. In particolare, rimane generale il riferimento alle attività produttive, così come rimangono indifferenziati i procedimenti amministrativi interessati dalla disposizione e rimane assoluta la loro irriducibilità all'ambito statale o regionale.

I Regolamenti parlamentari prevedono formali meccanismi di raccordo che si sostanziano nella trasmissione delle decisioni di accoglimento dalla Corte ai Presidenti di Camera e Senato che poi si curano di trasmetterle alle rispettive Commissioni competenti o, comunque, interessate che dovrebbero poi formalizzare per certi versi i risultati dell'esame in specifici atti parlamentari<sup>32</sup>. Mentre viene effettivamente eseguita l'attività informativa di trasmissione, secondo il canale Corte-Parlamento e Presidenti-Commissioni, le procedure parlamentari conseguenti non pare siano state sostanzialmente attivate<sup>33</sup>. Anche nel caso che più da vicino ci riguarda gli obblighi informativi sono stati adempiuti, come dimostrato dall'inclusione della sentenza n. 232 del 2011 tra quelle comunicate dai Presidenti alle competenti commissioni<sup>34</sup>, ma non hanno probabilmente portato ad alcun seguito documentato di attività<sup>35</sup>.

Forse proprio la (relativa) vicinanza nel tempo della pubblicazione della sentenza (22 luglio 2011) può aver indotto in errore Governo<sup>36</sup> e Parlamento (che ha dovuto approvare

---

31 Il comma 2 dell'art. 14 della legge di stabilità 2012 prevede che *“i provvedimenti di cui al primo periodo della lettera a) del comma 2 dell'articolo 43 del citato decreto-legge n. 78 del 2010 sono adottati, ferme restando le altre previsioni ivi contenute, in via esclusiva e all'unanimità dall'ufficio locale del Governo, istituito in ciascun capoluogo di provincia, su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”*.

Il comma 3, stabilisce poi che *“L'ufficio locale del Governo è presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del comune interessato. Il dissenso di uno o più dei componenti, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella riunione convocata dal prefetto, deve essere congruamente motivato e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche e delle integrazioni eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non partecipa alla riunione medesima, ovvero non esprime definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata”*.

Il comma 5 prevede infine che *“Fatto salvo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, nel caso di mancato rispetto dei termini dei procedimenti, di cui all'articolo 7 del medesimo decreto, da parte degli enti interessati, l'adozione del provvedimento conclusivo è rimessa all'ufficio locale del Governo”*.

32 Ne riferiscono R. Bin e C. Bergonzini, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., 221-222 specificando anche come parrebbero differenziarsi le conseguenze parlamentari di tali trasmissioni: alla Camera deriverebbe un obbligo di esame a cui seguirebbe un documento finale espresso, mentre invece al Senato una mera discrezionalità della Commissione che adotterebbe una risoluzione con la quale invitare il Governo a provvedere ai necessari adeguamenti.

33 L'affermazione è aggiornata alla XIV legislatura *Ibidem*, 222, ove si segnalano anche alcune eccezioni.

34 Doc. VII, n. 659 trasmesso alla X Commissione (Attività Produttive) alla Camera e Doc. VII, n. 135 assegnato in data 28 luglio 2011 rispettivamente alla I (Affari costituzionali) e alla V (Bilancio) Commissione permanente. Entrambi i documenti sono reperibili sui siti istituzionali delle due Camere.

35 La categoria denominata “Doc. VII-bis - Documenti delle Commissioni della Camera dei deputati a seguito dell'esame di sentenze della Corte costituzionale” pur presente nel sito della Camera è una delle poche non consultabili, forse proprio perché priva di contenuti. Sul sito del Senato invece la ricerca, effettuata nell'apposita maschera nella sezione dedicata, ha dato come esito “Nessun risultato”.

36 Come dimostrato, tra le altre cose, dalle dichiarazioni del Ministro Brunetta del 14 settembre 2011 relative ad una lettera inviata al Ministro Tremonti, con la quale chiedeva come mai a distanza di più di un anno dall'introduzione delle

la legge di stabilità in via di estrema di urgenza nel giro di pochi giorni per i fatti a tutti noi ben conosciuti, che hanno poi portato alle dimissioni del Presidente Berlusconi)<sup>37</sup>. Ma un più complessivo giudizio, elaborato sulla base del complessivo rilievo che le decisioni della Corte svolgono nei lavori parlamentari, porta a ritenere che, eccezion fatta per la proposizione delle questioni pregiudiziali di costituzionalità, “sembra emergere un uso poco sistematico della giurisprudenza costituzionale, certe volte anche piuttosto disinvolto, poco consapevole del ruolo che la Corte svolge”<sup>38</sup> [...] anche in considerazione del fatto che, con riferimento alla legittimità dell’azione politica, sempre maggior rilievo viene oggi dato al giudizio degli elettori veicolato per il tramite della maggioranza parlamentare che induce per tale via ad un “cortocircuito che fulmina il senso stesso della rigidità della Costituzione italiana”<sup>39</sup>.

\* Ricercatore confermato di diritto costituzionale presso l’Università di Cagliari.

---

zone a burocrazia zero nel nostro ordinamento queste ultime non fossero ancora operative. Nel comunicato Brunetta ha aggiunto come il governo abbia poi esteso la disciplina anche ai distretti turistici delle zone costiere «proprio in considerazione del forte investimento in termini di credibilità dell’azione di governo compiuto con queste ambiziose iniziative» e che «sia ora necessario procedere, in sede collegiale, a un bilancio di quanto è stato fatto sinora e a una valutazione circa l’impatto effettivo e le prospettive dei nuovi istituti nel quadro della complessiva politica di semplificazione amministrativa e normativa che l’esecutivo conduce, in conformità agli impegni assunti in sede comunitaria» per «stimolare la ripresa produttiva ed economica; politica nella quale, per la mia competenza, sono fortemente impegnato».

37 Anche se il presidente della Commissione Bilancio del Senato, a cui come detto è stata trasmessa la sentenza della Corte, si è impegnato (come riporta ilGiornale.it del 9 novembre scorso) ad accogliere la proposta (bipartisan) di modifica n. 5.255 al disegno di legge stabilità finalizzato all’introduzione «nelle aree dello Spezzino e della Lunigiana e nel territorio del Comune di Genova è istituita, per un periodo di tre anni a decorrere dal 1° gennaio prossimo, [di] una zona a burocrazia zero per favorire la ripresa e lo sviluppo delle attività imprenditoriali e commerciali» da individuarsi con decreto del ministro dello Sviluppo economico, entro 60 giorni, di concerto con il ministro dell’Economia, sentite le Regioni Liguria e Toscana e i sindaci dei territori colpiti. La proposta, che aveva ricevuto l’approvazione del Governo, è stata poi assorbita dalla più generale estensione a tutto il territorio nazionale delle zone a burocrazia zero, contenuta nel maxi-emendamento presentato dal Governo.

38 Così R. Bin e C. Bergonzini, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., 226.

39 *Ibidem*, 237.