

La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni

Marta De Giorgi

Abstract

La semplificazione amministrativa ha acquisito nel tempo una rilevanza tale da determinare, specie nei settori del c.d. sviluppo economico, uno svuotamento delle prerogative legislative regionali, del tutto evidente se si guarda alla disciplina generale del procedimento amministrativo. Il saggio, pertanto, critica sia la tendenza del legislatore statale ad intervenire con misure trasversali e disorganiche in tema di semplificazione amministrativa, sia l'assenza di una visione unitaria e di un centro di coordinamento stabile tra centro e territori, oramai imprescindibili.

1. Premessa

Nel trattare di semplificazione, in particolare di quella amministrativa¹, ci si deve domandare innanzitutto se sia più corretto considerarla una nozione giuridica o una *public policy*². Volendo utilizzare i ca-

(1) Come noto, di semplificazione si parla in riferimento a due macro-categorie: quella *normativa* (riduzione del numero delle leggi e delle norme "ad esaurita efficacia temporale", razionalizzazione delle norme vigenti per settori omogenei, valutazione della legislazione e dei suoi effetti); e quella *amministrativa* (riorganizzazione delle attività amministrative, degli uffici, delle competenze, dei flussi procedurali, istituti procedurali e misure acceleratorie). Per una breve classificazione, P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il procedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, Cedam, 2010, p. 116 ss.

(2) In questo senso, M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005; A. SCIORTINO, *Oltre i testi unici verso la neocodificazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2008, p. 353 ss.; G. COINU, *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, pp. 975-976. Dalla fine degli anni novanta, secondo gli autori, la semplificazione ha assunto la natura di vera e propria "politica pubblica". Questo è vero con precipuo riferimento alla semplificazione

noni costituzionali sulla competenza, inoltre, notiamo che la semplificazione non è neppure una “materia” e in questo, come vedremo, presenta tratti di similitudine con il “procedimento amministrativo”, dal quale ha ereditato molti caratteri e altrettanti problemi. Primo fra tutti: stabilire i criteri interpretativi per la determinazione del soggetto competente alla relativa regolamentazione. A *chi* spetta quindi fissare le regole in punto di semplificazione e di procedimento?

La semplificazione rappresenta certamente un tassello delle più ampie e complesse politiche di riforma amministrativa degli ultimi vent’anni, ma ciò non esime chi si approccia ad essa a porsi una serie di interrogativi. Quant’è reale, ad esempio, il rischio che la semplificazione, in particolare quella amministrativa, determini una deresponsabilizzazione³ delle pubbliche amministrazioni e, quindi, l’incapacità di rispondere adeguatamente alle esigenze dei propri amministrati? Quali possono essere gli strumenti approntati per scongiurare tale rischio? Conseguentemente, è corretto immaginare soluzioni standard che, definite una volta per tutte, siano davvero efficaci?

Parlare oggi di semplificazione amministrativa implica, innanzitutto, la consapevolezza che si sta attraversando una fase di graduale erosione delle competenze legislative regionali, specie nelle materie del c.d. “sviluppo economico”⁴ e che si pone, in questo caso come in altri,

normativa che, a partire dalla legge 50/1999 (prima legge annuale di semplificazione) ha conosciuto una considerevole evoluzione.

(3) In questo senso, R. GAROFOLI, *Semplificazione e liberalizzazione dell’attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2010.

(4) La giurisprudenza costituzionale è ferma nel sostenere che si tratta di una locuzione meramente esemplificativa. Lo sviluppo economico, pertanto, non è una *materia* in senso stretto, ma rinvia piuttosto ad una pluralità di materie tanto regionali quanto statali (così sentt. 165 e 430/2007, 63/2008). Allo stesso modo, la Corte costituzionale nega che sia configurabile – come invece più volte sostenuto dalle Regioni – un’autonoma materia “impresa” disgiunta dal settore in cui opera. La competenza sulla disciplina delle attività di impresa, o dei diversi profili ad essa afferenti, infatti, segue sempre la competenza legislativa collegata all’ambito materiale nel quale l’impresa opera. Inoltre, alcuni profili relativi all’oggetto “impresa” sono ricondotti a competenze statali “piene” in materia di “ordinamento civile”, “tutela della concorrenza” (così sentt. 14/2004, 64 e 430/2007) e di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” (sent. 322/2009). Queste ultime sono tutte materie definite in base al loro contenuto “finalistico” e “va-

un problema di coordinamento tra livelli di governo, in particolare tra Stato e Regioni.

Se questo è vero, le entusiastiche aspirazioni regionaliste che la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, aveva suscitato, risultano in buona parte tradite⁵. A dieci anni di distanza, ci si domanda quanto sia ancora possibile puntare sulla maggiore autonomia regionale per rilanciare la valorizzazione dei territori come contro-valore all'ineluttabile processo di globalizzazione dell'economia. E ciò, non per una riluttanza ideologica nei confronti di tale processo, ma perché localizzazione e globalizzazione sono elementi necessariamente destinati a convivere al suo interno. Nel contesto socio-economico globalizzato i territori sono in forte e crescente concorrenza tra di loro, sia all'interno dello Stato che al livello comunitario e internazionale, tanto che si parla oramai di "concorrenza tra ordinamenti giuridici"⁶. In quest'ottica si spiega la tendenza ad accentrare in capo allo Stato la realizzazione di una politica uniforme e in essa trova parziale giustificazione anche la recente giurisprudenza costituzionale nelle materie afferenti ai settori economici⁷.

loriale", quindi "trasversale", determinando una dilatazione delle potestà statali "oltre qualsiasi ragionevole considerazione" e tale da giustificare ogni sorta di interferenza. Così, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 160.

(5) Il prof. U. De Siervo, in qualità di Presidente della Corte costituzionale, non ha mancato di sottolineare come i legislatori regionali si stiano dimostrando pavidi e riluttanti di fronte all'ipertrofia normativa statale ad opera per lo più della decretazione d'urgenza e, in generale, della normazione primaria del governo che ha determinato uno spostamento dell'asse della produzione legislativa dal Parlamento al Governo (così nella *Relazione annuale sull'attività della Consulta 2010*). Nel solo 2010, i decreti legislativi risultano più numerosi delle leggi e più di due terzi delle leggi approvate sono leggi di conversione dei decreti-legge o di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Per contro, come emerge dal *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA-CNR, 2008 (consultabile sul sito www.issirfa.cnr.it), nel settore dello "sviluppo economico e delle attività produttive", durante il 2006, sono state approvate 117 leggi regionali e, nel 2007, 123, più dell'80% delle quali nell'esercizio della competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. Anche guardando agli anni 2009-2010, il numero delle leggi regionali nei settori economici è tendenzialmente calato.

(6) Sul passaggio dalla "concorrenza tra normative di settore" alla "concorrenza tra ordinamenti giuridici", sia infra-statali che sovranazionali, F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2008, p. 340.

(7) Sul punto si vedano, senza pretesa di esaustività, le sentt. 14/2004, 29, 80, 214/2006, 94/2008, 76/2009, 15/2010.

Se, tuttavia, si considera la semplificazione amministrativa una vera e propria *public policy* e non invece un ambito materiale specifico, perciò stesso ascrivibile alla potestà regolativa di questo o quel soggetto istituzionale, si pone il problema di come realizzare una politica uniforme.

Un'ultima premessa si rende opportuna. Vi è una relazione molto stretta, quasi esclusiva, tra la tematica della semplificazione amministrativa e gli interessi di tipo economico e produttivo. Sullo sfondo del nostro tema, infatti, viene in rilievo una problematica tradizionale del diritto amministrativo: il rapporto tra autorità e attività economiche.

Tanto più in un momento di profonda crisi economica come quello che attraversa oggi l'Europa, il tema della regolazione amministrativa "multilivello" assume valore sostanziale. La presenza di molteplici centri di potere non può rappresentare una giustificazione alle storture di un sistema che, per molti aspetti, risente del venir meno di un centro unitario di guida e indirizzo. La riforma "federalista", infatti, perseguiva il miglioramento delle prestazioni amministrative attraverso la valorizzazione delle istituzioni territoriali che meglio avrebbero rappresentato le istanze delle comunità di riferimento. A distanza di anni, però, il decentramento pare abbia perduto l'*allure* iniziale, non tanto e non solo per lo scarso impegno da parte delle amministrazioni territoriali, ma soprattutto per la mancanza di un effettivo coordinamento tra centri di potere. Tale carenza è dovuta certamente ad una congiuntura economica sfavorevole, che ha incentivato la tendenza al riaccentramento di certe politiche (stante la crescente necessità di rispondere ad esigenze di rilevanza macroeconomica), ma anche all'incapacità dello Stato di assicurare forme di collaborazione efficaci e stabili che meglio si adattano ad un sistema policentrico come il nostro.

2. Il modello istituzionale italiano e la necessità di una politica integrata di semplificazione amministrativa

In un sistema fondato sul pluralismo istituzionale⁸, la parola d'ordi-

(8) Sul punto, uno per tutti M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1273-1304.

ne diventa allora “coordinamento”. E non vi è coordinamento senza quella “leale collaborazione” che, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale, è principio necessario per il governo dei rapporti tra Stato e Regioni (già sent. 341/1998 e, post-riforma, sent. 308/2003). Anche in tema di semplificazione amministrativa, ci si deve chiedere se in Italia sia possibile parlare di politiche organiche e coordinate, informate al principio della leale collaborazione tra centro e territori. Fino al 2001, l’impostazione tradizionale in materia attribuiva allo Stato un ruolo guida dell’intero processo attraverso l’imposizione di direttive vincolanti anche per Regioni ed enti locali. Il nuovo assetto delle competenze ha comportato una radicale modificazione di tale sistema, tanto che, ad esempio, la semplificazione normativa e la qualità della regolazione (che abbiamo già detto costituire una parte rilevante della semplificazione normativa) è divenuta sempre più appannaggio regionale⁹, in particolare nei settori delle attività produttive. Tale aspetto è evidente, per fare alcuni esempi, sia che si guardi anche solo all’introduzione negli Statuti regionali di norme in materia di AIR e VIR (analisi e impatto della regolamentazione), come il caso delle *clausole valutative*¹⁰, sia che si guardi alle varie sperimentazioni regionali in tema di MOA (misurazione degli oneri amministrativi)¹¹.

(9) È stato sottolineato che in materia di qualità della regolazione, l’esperienza regionale degli ultimi anni risulta addirittura più avanzata di quella statale. In tal senso, G. TIBERI, *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione europea, Stati membri e Regioni*, in A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope*, Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 46. L’esempio più brillante è certamente rappresentato dalla Regione Toscana, una delle prime ad aver sperimentato molti degli strumenti di *better regulation*, al punto da definire una politica organica in materia. Per un’analisi dettagliata dell’esperienza toscana, G. TIBERI, *La qualità della regolazione in Toscana*, reperibile su www.astrid-online.it.

(10) Per la Regione Emilia-Romagna, si veda l’art. 53 l.r. 13/2005 (Statuto regionale).

(11) Ci si riferisce al progetto coadiuvato dal Foromez *Semplificazione e qualità della regolazione*, che ha visto la partecipazione di Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Friuli-Venezia-Giulia. Attualmente, lo stesso Foromez ha in corso un altro progetto, dal titolo *Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e di tempi, semplificazione amministrativa e reingegnerizzazione dei processi di servizio*, al quale partecipano le Regioni del c.d. “obiettivo convergenza” (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

La semplificazione normativa ha, ovviamente, una sostanziale ricaduta anche nella regolazione dei procedimenti amministrativi. Il tema della regolazione dei procedimenti si inserisce in un quadro che, da un lato, ha visto rafforzarsi l'idea (invero già caldeggiata dalla Corte costituzionale prima della revisione costituzionale¹²) che la competenza sulla disciplina procedimentale segue la competenza a regolare la materia e ciò nonostante il venir meno del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa; dall'altro, ha visto perdere allo Stato l'egemonia sulla regolazione procedimentale in tutta una serie di materie, anche perché, generalmente, la disciplina del procedimento è ricondotta alla materia dell'organizzazione amministrativa, ascritta alla potestà legislativa regionale "residuale". Come vedremo, tale interpretazione non trova conferma nella recente revisione della legge 241/1990 che ha riaccentrato in capo al legislatore statale la disciplina uniforme del procedimento amministrativo. Pur tuttavia, non manca¹³ chi considera adeguatamente rispettata l'autonomia normativa di Regioni ed enti locali¹⁴.

(12) Il riferimento è alla sent. 465/1991 in cui la Corte ha sostenuto che: *a*) il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale, in quanto "modo di esercizio" delle diverse competenze; *b*) la disciplina dei vari procedimenti è affidata a fonti statali o regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni; *c*) vi è una connessione naturale tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, tale da individuare nella regolamentazione dei procedimenti amministrativi di spettanza delle Regioni un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 Cost. (v.t.), concernente l'"ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni". Oggi, a ben vedere, dopo la riforma del 2001, l'art. 123, comma 1, Cost., affida allo statuto regionale la disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, disposizione che – secondo l'insegnamento della Corte (così sent. 372/2004) – riguarda precipuamente le regole sul corretto esercizio della funzione amministrativa.

(13) F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2010, p. 950. Secondo l'autore, Regioni ed enti locali possono in ogni caso "autonomamente disciplinare i loro procedimenti amministrativi rispettando i principi fissati dalla legge statale".

(14) Non va dimenticato che, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., anche a Province e Comuni è riconosciuta autonomia regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

La semplificazione amministrativa è stata uno dei principali *leit motiv* degli ultimi vent'anni di legislazione statale in tema di attività amministrativa¹⁵. Crediamo perciò utile concentrare la nostra attenzione sugli interventi normativi più recenti, anche al fine di misurare la loro capacità di rispondere alle esigenze del coordinamento istituzionale. Prima è tuttavia opportuno evidenziare le criticità esistenti in relazione a quello che è possibile definire come il “modello organizzativo” della semplificazione statale e che consideriamo aspetto fondante per realizzare una politica integrata e coesa di *better regulation*.

Lo Stato, come sottolinea la Corte costituzionale (sentt. 274/2003 e 322/2009), anche dopo la riforma del 2001, conserva una posizione del tutto peculiare nell'ordinamento repubblicano, che trova giustificazione non solo nell'art. 5 Cost. ma anche nell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso. Si pongono al riguardo alcuni problemi. Stante la funzione di garanzia statale, che assurge a limite per l'esercizio di qualsiasi potestà legislativa regionale, assumono rilevanza strategica gli strumenti della leale collaborazione (intese, accordi, convenzioni, pareri), le sedi in cui essa si esplica (il c.d. “sistema delle conferenze”) ma anche il modello organizzativo adottato a livello nazionale. Tale modello appare disomogeneo e macchinoso rendendo di difficile realizzazione un sistema di coordinamento stabile con Regioni ed enti locali¹⁶. Infatti, le strutture

(15) Si parla di semplificazione amministrativa almeno a partire dalla legge 241/1990 che ha disciplinato alcuni dei più importanti e ancora attuali istituti quali la conferenza di servizi, la dichiarazione di inizio attività, il silenzio-assenso, l'autocertificazione (già introdotta con la legge 15/1968), ecc. Poco dopo, la legge 537/1993 individuava un numero limitato di procedure da semplificare mediante regolamenti di delegificazione, mentre con la legge 59/1997 veniva introdotta la legge annuale di semplificazione. Dopo una breve battuta d'arresto, venivano emanate la legge 229/2003 e la legge 246/2005, che introduceva il c.d. “taglia-leggi”. Si arriva così all'adozione del d.l. 4/2006 che istituisce il *Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica della semplificazione* (organismo che approva ogni anno il *Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*) e all'introduzione del c.d. “taglia-oneri” (art. 25 d.l. 112/2008). Per una disamina completa, rinviamo a S. PAPARO, *Per una semplificazione di risultato*, in *La tela di Penelope*, Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica, cit., pp. 235-246.

(16) Tanto che provocatoriamente si è parlato della necessità di “semplificare la semplificazione”: v. C. PAPPAGALLO, *Semplificare la semplificazione*, in *La tela di Penelope*, cit.,

statali preposte alla concreta realizzazione di politiche “concordate” di semplificazione sono plurime e constano di due Ministeri, uno per la semplificazione normativa e uno per la semplificazione amministrativa (*rectius*: “Ministero per le riforme e l’innovazione nella pubblica amministrazione”); di un Comitato interministeriale¹⁷ con funzioni di indirizzo, pianificazione, verifica, coordinamento e impulso (presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare le relative funzioni al Ministro per le riforme e l’innovazione nella pubblica amministrazione¹⁸); di un’Unità tecnica di supporto al Comitato – l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione¹⁹ – (presieduta dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e coadiuvata da un ennesimo organismo, la Conferenza permanente); di un Tavolo permanente di raccordo con Regioni ed enti locali (presieduto dal Ministro per gli affari regionali)²⁰.

Ad un quadro così frastagliato, si affianca un altro significativo elemento. Proprio in ragione dell’utilizzo di strumenti di leale collaborazione, nel 2007, Stato, Regioni ed enti locali avevano siglato un

pp. 85-95. L’autore osserva che, oltre alla circostanza che uno dei due Ministri si occupa anche di riforme istituzionali, affievolendo così la committenza politica già compromessa dall’esistenza di una doppia delega in materia di semplificazione, l’impostazione appare assai criticabile per una serie di ragioni. Innanzitutto, crea confusione la doppia sede – *Comitato e Tavolo* – in cui possono essere rappresentati gli interessi e, inoltre, tale rappresentanza, sbilanciata a favore delle forze economiche, alimenta il rischio di una politica *business oriented* già eccessivamente diffusa. Al contrario, gli obiettivi della semplificazione devono avere natura “sistemica”: essi andrebbero cioè desunti da un bilanciamento degli interessi in gioco, tale da far emergere anche le ragioni per non procedere alla semplificazione (nella misura in cui esigenze di tutela dei diritti prevalgano sulle esigenze del mondo economico).

(17) D.P.C.M. 12 settembre 2006, in G.U. 2 novembre 2006, n. 255.

(18) Con il d.P.C.M. 13 giugno 2008, la relativa delega è stata attribuita al Ministro per la semplificazione normativa.

(19) L’Unità, prevista dall’art. 1, commi 22-*bis* e 22-*ter*, del d.l. 181/2006 e costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è oggi presieduta dal Ministro per la semplificazione normativa (d.P.C.M. 10 novembre 2008, in G.U. 6 marzo 2009, n. 54).

(20) È costituito presso la Conferenza Stato-Regioni e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri che, con d.P.C.M. 15 giugno 2006, ha delegato le relative funzioni al Ministro per gli affari regionali. Tali funzioni sono in particolare quelle definite dall’art. 5, comma 2, legge 246/2005 e dall’art. 20-*ter* legge 59/1997.

accordo²¹ il quale, coerentemente con il *Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*²² predisposto dal governo lo stesso anno, aveva la precipua finalità di definire *principi comuni* per una semplificazione amministrativa e normativa “multilivello”. Nonostante l'istituzione presso la Conferenza Unificata del *Tavolo di coordinamento per la semplificazione*²³, l'accordo – che, tra le altre, contemplava (art. 9) anche un'azione comune per la “misurazione e riduzione del 25% degli oneri amministrativi a carico delle imprese entro il 2012”²⁴ – è rimasto sostanzialmente lettera morta. Da allora, i provvedimenti statali susseguiti sono stati fortemente contestati dalle amministrazioni regionali e locali in quanto non di rado adottati senza che fosse adeguatamente rispettato il principio di leale collaborazione.

È in questo contesto che vanno analizzate le azioni promosse dall'attuale governo per rilanciare le politiche di semplificazione amministrativa, che si esplicano prevalentemente attraverso interventi di tipo legislativo. Al loro interno convivono due diverse *modalità d'azione*: una *puntuale*, che si concentra su bersagli limitati, l'altra *trasversale*, riferita ad ambiti molto più ampi. Sono “trasversali” gli interventi sulla riduzione dei termini procedurali di cui alla legge 69/2009; sono “puntuali” quelli concernenti l'insieme delle norme volte alla regimentalizzazione della c.d. “misurazione e riduzione degli oneri amministrativi”. Tra gli interventi trasversali di maggior impatto sul rapporto

(21) L'Accordo Stato-Regioni ha recepito in larga parte i contenuti del *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi*, adottato dalla Commissione Europea nel novembre 2006.

(22) Il Piano è stato previsto per la prima volta dall'art. 1, comma 2, del d.l. 4/2006. Si tratta di uno strumento, predisposto dal Comitato interministeriale con il supporto dell'Unità per la semplificazione, che persegue una strategia unitaria di semplificazione; ha valore di atto programmatico che traduce in indirizzi generali, per singoli Ministeri, la strategia del governo in materia di qualità della regolazione (Cons. St., sez. consultiva, Ad. 21 maggio 2007, n. 2024).

(23) Istituito con d.P.C.M. 8 marzo 2007.

(24) Obiettivo che, come noto, era stato fissato dal Consiglio Europeo nelle Conclusioni in materia di *better regulation* del 23-24 marzo 2001 (si veda anche la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007).

tra centro e territori, la disciplina dei termini procedurali assume una rilevanza per certi aspetti autonoma rispetto a quella, forse ancor più significativa, che investe specifici istituti di semplificazione, quali la SCIA (*segnalazione certificata di inizio attività*), il silenzio-assenso e la conferenza dei servizi. La revisione ultima della legge 241/1990 ad opera della legge 69/2009, infatti, ha prodotto un forte sbilanciamento a favore della competenza statale in materia di semplificazione amministrativa, segnando un sostanziale ritorno all'impostazione *ante* riforma costituzionale²⁵.

Infine, un'ulteriore primazia della normazione statale in tema di semplificazione amministrativa pare affermarsi anche in relazione all'emanazione della direttiva 2006/123/CE, più nota come "direttiva Servizi", che lo Stato italiano ha formalmente recepito con il d.lgs. 59/2010, il quale espressamente riconduce le disposizioni della *Parte prima* alla competenza *ex art.* 117, comma 2, lett. *e*) (e lett. *m*) Cost. Di fronte all'evidente connessione tra principi di semplificazione amministrativa, ai quali la stessa normativa comunitaria fa espresso riferimento, e di tutela della concorrenza, oggetto specifico della direttiva sul mercato comune, sembra automatica la riconduzione alla competenza statale in materia di "tutela della concorrenza" della disciplina di tutti gli ambiti di intervento che afferiscono alla regolazione delle attività economiche. Questa equazione autorizza, forse troppo semplicisticamente, interventi statali di eccessivo dettaglio, come dimostrano anche le recentissime revisioni alla disciplina generale in materia di "segnalazione certificata di inizio attività", di cui all'art. 19 della legge 241/1990, la cui estensione all'ambito edilizio vede ulteriormente vulnerate le prerogative regionali già fortemente compromesse. A ciò si aggiunga che lo stesso d.lgs. 59/2010 – posto il disinteresse della normativa comunitaria rispetto all'organizzazione dei poteri interna a ciascuno Stato membro – contempla (art. 84) una particolare clausola di cedevolezza a favore della legislazione regionale. Ove le disposizioni contenute nel decreto incidano nelle materie concorrenti e/o

(25) A. NATALINI, intervento al seminario su *La Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e le politiche di semplificazione*, Roma, 11 ottobre 2010, pubblicato su *Astrid on-line*.

residuali, pur trovando esse piena applicazione solo fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione della direttiva 2006/123/CE, si prevede che queste ultime siano adottate nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dallo stesso decreto 59 (oltre che, naturalmente, "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario").

Del resto, vero è che la direttiva Servizi obbliga i legislatori interni a stabilire principi di semplificazione amministrativa (con ciò tracciando una viva relazione tra regolazione amministrativa, quindi procedimentale, e sviluppo della concorrenza)²⁶ non solo limitando fortemente il ricorso ai tradizionali regimi autorizzatori ma, più in generale, promuovendo la definitiva affermazione del principio di *non aggravio* dei procedimenti amministrativi.

Parimenti vero è che, ad avviso di chi scrive, da tale obbligo non sembra desumibile un'azione statale che prescindendo dall'assetto delle competenze costituzionalmente previsto.

Al contrario, però, dal quadro della legislazione statale di riferimento, qui solo in parte richiamata, l'orientamento appare del tutto diverso. Anche per il tramite del graduale allineamento ai dettami comunitari in tema di mercato comune, dunque, assistiamo ad una drastica riduzione della sfera di autonomia sia regionale che locale in tema di regolazione amministrativa e questo tanto che rilevino direttamente norme e principi comunitari, quanto misure statali improntate a darne attuazione nell'ottica del perseguimento di una maggiore concorrenza delle attività economiche²⁷.

(26) Come sottolineato in dottrina, il sistema del procedimento amministrativo volge verso una convergenza delle normative nazionali "superando, in parte, la precedente condizione che vedeva gli Stati membri liberi di fissare le regole procedurali nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza". Così P. LAZZARA, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/4, 2008, pp. 476-477.

(27) Un ulteriore chiaro esempio è dato dall'art. 38 del d.l. 112/2008 che, finalizzato a garantire la piena affermazione del diritto di iniziativa economica ex art. 41 Cost. per il tramite della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (e non solo), detta una disciplina tanto complessa e tanto dettagliata da determinare un radicale svuotamento delle prerogative regionali sulla disciplina delle procedure amministrative nelle materie delle attività produttive. Disciplina che ha trovato l'avallo, a dire il vero, dello stesso giudice costituzionale con la sent. 10/2010.

In questa sede, pur consapevoli della rilevanza che riveste il collegamento tra semplificazione amministrativa e interventi statali in materia di “tutela della concorrenza”, dedicheremo particolare attenzione alle modifiche statali da ultimo apportate alla disciplina generale sui termini procedurali. Al tema della riduzione in chiave semplificatoria e acceleratoria dei tempi procedurali il nostro legislatore statale ha collegato e collega la sua competenza in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” che, come per la “tutela della concorrenza” e grazie anche all’avallo del giudice costituzionale, sembra giustificare in maniera crescente la compressione delle aspirazioni regionali e locali ad un’autonoma declinazione dei principi di semplificazione amministrativa.

3. Gli interventi statali di natura trasversale: la nuova disciplina dei termini dei procedimenti amministrativi

La disciplina dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi è stata riscritta dall’art. 7, comma 1, lett. *b*), legge 69/2009²⁸, che sostituisce interamente l’art. 2 della legge 241/1990 riducendo significativamente il termine generale di conclusione dei procedimenti amministrativi da novanta a trenta giorni. Si tratta di un termine che ha carattere generale-residuale: esso opera esclusivamente nei casi in cui i singoli procedimenti non siano disciplinati con norme *ad hoc*, mediante leggi o regolamenti di settore che, come già accadeva in passato, possono prevedere termini diversi²⁹. Le previsioni richiamate hanno come destinatarie le sole amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, senza alcun cenno a Regioni ed enti locali.

(28) Recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”.

(29) Si tratta di d.P.C.M., adottati ai sensi dell’art. 17, comma 3, della legge 400/1988, che possono stabilire termini non superiori a novanta giorni (art. 2, comma 3), e, in caso di particolare complessità procedimentale, non eccedenti i centottanta (comma 4). Decorso un anno dall’entrata in vigore della novella, i termini vigenti superiori a novanta giorni cessano di avere efficacia (così prevede l’art. 7, comma 3, secondo periodo del disegno di legge). I termini superiori a trenta giorni, ma inferiori a novanta, continuerebbero invece ad applicarsi (così il terzo periodo della disposizione da ultimo richiamata).

Per quanto concerne i termini superiori, tuttavia, in base alla norma transitoria contenuta nella legge 69/2009³⁰, anche Regioni ed enti locali “si adeguano” ai termini di cui ai nuovi commi 3 e 4 dell’art. 2, legge 241/1990. Tale adeguamento sarebbe dovuto avvenire entro un anno dall’entrata in vigore della stessa legge 69/2009 ma questo non sembra configurarsi né come termine perentorio, né come termine sanzionatorio³¹.

Ad onor del vero, la previsione non è chiara. Parrebbe, infatti, che ai procedimenti delle amministrazioni statali che entro un anno non abbiano adottato i regolamenti previsti dai commi 3 e 4 dell’art. 2 richiamato, si applichi conseguentemente il termine generale-residuale di trenta giorni, mentre nulla è detto per Regioni ed enti locali. Una lettura puntuale ed organica induce comunque a ritenere, da un lato, che sia le amministrazioni statali, sia quelle regionali e locali possano sempre, benché decorso il termine di un anno, fissare termini più lunghi; dall’altro, che, nelle more, *tutti* i procedimenti debbano concludersi entro trenta giorni.

Sono opportune alcune considerazioni. Rispetto agli enti statali, la previsione transitoria ha natura di norma primaria e di dettaglio, ma non produce alcun effetto “abrogativo” nei confronti di quelle norme di pari grado che già prevedono un termine superiore a trenta giorni³². In linea di principio, tuttavia, ci si dovrebbe domandare se, alla luce di una lettura di insieme della riforma, sia più corretto ritenere che la norma obblighi le amministrazioni statali a “rideterminare” i termini, oppure no³³. Sembrerebbe di sì, se è vero che la riforma

(30) Si tratta dell’art. 7, comma 3.

(31) Al contrario, per le amministrazioni statali si tratta di un termine “sanzionatorio”: scaduto il termine di un anno, perdono efficacia i termini – previsti da precedenti regolamenti – superiori a 90 giorni. Alla stessa data, si applicano le disposizioni contenute nel nuovo art. 2 della legge 241/1990, quindi tutti i procedimenti si concludono entro 30 giorni, salvo diversamente previsto dalla legge o dai regolamenti di cui ai successivi commi 3 e 4.

(32) Non va, infatti, dimenticato che l’art. 2, comma 1, legge 241/1990 autorizza “le disposizioni di legge” a prevedere termini diversi da quello generale di 30 giorni e dunque produce l’effetto di fare salve le norme primarie vigenti (anche quelle regionali).

(33) Molte amministrazioni hanno invece adottato i regolamenti previsti dai richiamati

persegue l'obiettivo di valorizzare il *tempo* nell'ambito dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione³⁴. Sul versante delle fonti secondarie, al contrario, per espressa previsione dell'art. 7, comma 3, legge 69/2009, cessano di avere effetto le norme regolamentari che indicano termini superiori a novanta giorni. Pare evidente come il legislatore abbia voluto individuare nei "novanta giorni" il termine per così dire di "equilibrio" tra esigenze semplificatorie e acceleratorie e continuità normativa. Del resto, la previsione dell'allungamento dei termini fino a centottanta giorni è circondata dalla garanzia della verifica circa "la sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento"³⁵. Ragionamento analogo va condotto rispetto alle amministrazioni territoriali, *in primis* alle Regioni. Ciò comporta che una volta che le Regioni e gli enti locali avranno anch'esse adeguato i propri regolamenti alle nuove disposizioni, non potrà esistere un procedimento di durata maggiore a novanta o centottanta giorni, se non direttamente previsto da specifiche leggi di settore.

Se questo sembra il quadro ad una lettura testuale delle norme richiamate, nel merito dell'impatto prodotto sul riparto tra Stato e Regioni, va attentamente considerato il nuovo art. 29 della legge 241/1990³⁶ ed in particolare i commi da *2-bis* a *2-quinquies*. Cosa accadrebbe alle norme regionali di rango primario che oggi dovessero stabilire termini superiori a trenta giorni?

Secondo le nuove disposizioni contenute nel richiamato art. 29, le Regioni possono, nell'ambito delle rispettive competenze, regolare

commi 3 e 4, fissando termini più lunghi (90 e 180 giorni) e hanno provveduto a farlo anche dopo la scadenza del termine di un anno previsto dalla norma transitoria. Infatti, si deve assumere che questo è sì un termine sanzionatorio, ma assolutamente non perentorio.

(34) In questo senso, T. DI NITTO, *La tutela del tempo nei rapporti tra i privati e le pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 2009, p. 1151 ss.

(35) Art. 2, comma 4, legge 241/1990.

(36) Sul punto, si veda E. LAMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1234 ss.

autonomamente le materie disciplinate dalla legge 241/1990, ma sono vincolate al rispetto del sistema costituzionale e dei principi – di cui alla medesima legge – posti a garanzia del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni³⁷.

Inoltre, ai sensi dei commi 2-*bis* e 2-*quater*³⁸ alcune disposizioni della legge – tra cui quelle concernenti l’obbligo di concludere il procedimento entro un termine prefissato e quelle relative alla durata massima dei procedimenti – “attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione”³⁹. Le Regioni, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni sui “minimi presta-

(37) Si è detto in proposito che tale previsione comporta la necessità di individuare quali sono le “materie” contenute nella legge 241/1990 da ricondurre in via immediata al rispetto del sistema costituzionale, intravedendosi la connessione con l’art. 97 Cost. Le disposizioni della legge 241/1990 si configurerebbero come norme di diretta applicazione dei principi costituzionali di buon andamento e trasparenza dell’attività amministrativa. È la lettura che della norma in esame ha dato la dottrina sin dai primi commenti alla legge 69/2009. Per una ricostruzione dell’interpretazione delle norme sotto il profilo costituzionale, si rinvia a B.G. MATTARELLA, *I procedimenti delle Regioni e degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 2009, pp. 1139-1142; per una ricostruzione delle diverse interpretazioni dell’art. 29, si rinvia a G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in *Giustamm.it*, n. 3, 2010. Morbidelli esclude che tutti i principi della legge 241/1990 siano riconducibili alla Costituzione. Pertanto, detta legge conterrebbe una disciplina di derivazione costituzionale ma non è una legge a contenuto costituzionalmente vincolato. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, le leggi di detto tipo alludono ad una disciplina che è l’unica possibile per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali (sent. 16/1978).

(38) In particolare, sul diverso tenore del comma 2-*bis* rispetto ai commi 2-*ter* e 2-*quater*, si veda ancora E. LAMARQUE, *L’ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, cit., pp. 1235-1236. Invece, sulla diversa giustificazione costituzionale dei medesimi commi, si veda B.G. MATTARELLA, *I procedimenti delle Regioni e degli enti locali*, cit., pp. 1139-1142.

(39) Tra chi ha ricondotto il limite dei “livelli essenziali” al principio di eguaglianza, A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto e M.A. Sandulli*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2006. Analogamente, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 352; in senso contrario, A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: “nodo di Gordio”*, in *Federalismi.it*, n. 16/2005.

li". Conseguentemente, ci si deve interrogare sulla reale portata della previsione di cui all'art. 2, comma 1, legge 241/1990, che fa salva la possibilità che singole disposizioni legislative deroghino al termine generale, senza fissare un "tetto limite". Vale la pena, cioè, domandarsi se sia corretto considerare come livello minimo di prestazione il *quantum* del termine (trenta giorni), in quanto tale inderogabile per le Regioni, o se sia invece possibile una lettura tesa a salvaguardare scelte legislative diverse. In poche parole, non è affatto chiaro, come invece si è sostenuto largamente in dottrina circa la nuova formulazione dell'art. 29, come si coordinano le previsioni ivi contenute con il comma 1 dell'art. 2 (che, come detto, fa salve disposizioni legislative derogatorie).

È stato evidente sin da subito che queste previsioni incontravano il problema di una loro lettura costituzionale ai sensi dell'art. 117 Cost. Si sono date al riguardo diverse interpretazioni senza giungere ad alcuna soluzione del tutto soddisfacente. Resta un solo incontestabile dato: le norme costituzionali sulla competenza non contemplano una materia "procedimento amministrativo".

In circostanze analoghe, utile sarebbe stato il ricorso al giudice costituzionale che, tuttavia, in questo caso, non è stato direttamente investito della questione. Al contrario, la dottrina si è interrogata sulla natura della "materia" e a quale delle competenze *ex art. 117 Cost.* potesse ricondursi. Da una parte, ci si è soffermati sulla portata chiarificatrice⁴⁰ della novella, dall'altra, sulle difficoltà di carattere costituzionale che le scelte effettuate in tale sede sollevano, pur registrandosi nel merito un generale apprezzamento. Seguendo l'orientamento del giudice costituzionale sul nesso tra disciplina del procedimento e disciplina dell'organizzazione amministrativa, ci si sarebbe aspettati la riconduzione della regolamentazione dei procedimenti alla potestà regionale in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione. Ma così non è stato. Molte delle norme della legge 241/1990 sono state ricondotte alla potestà esclusiva statale

(40) A. CELOTTO, *Il riscritto art. 29, legge n. 241/1990*, in R. GAROFOLI (a cura di), *La nuova disciplina del procedimento e del processo amministrativo*, Molfetta, Neldiritto editore, 2009, pp. 110 ss.

in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” (LEP), sollevandosi forti critiche nel senso dell’incapacità delle predette norme di definire vere e proprie “prestazioni”.

A tale posizione, c’è chi ha contestato che le prestazioni alle quali si riferisce la disposizione costituzionale sui LEP siano necessariamente solo quelle di tipo materiale, ben potendosi considerare come prestazione, in generale, tutta l’attività burocratica⁴¹. Questa lettura, a nostro avviso, entra in collisione con quella giurisprudenza costituzionale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che è molto rigorosa e restrittiva nell’individuare le norme che vi possono essere ricondotte⁴², al di là delle *autoqualificazioni*, di per sé poco significative⁴³. V’è da dire che, l’art. 29 non è mai stato impugnato dalle Regioni, neanche in passato, e se anche ciò fosse avvenuto, la Corte con tutta probabilità non sarebbe entrata nel merito della correttezza dell’autoqualificazione, tenuto conto del fatto che simili

(41) G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, cit.

(42) Nella giurisprudenza della Corte, la fissazione dei livelli essenziali si identifica esclusivamente nella “*determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale*”, non rientrando in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, “*l’individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali*” (sentt. 383 e 285/2005) o “*la regolamentazione dell’assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all’erogazione delle prestazioni*” (così sent. 371/2008; cfr. sentt. 120/2005 e 237/2007). La competenza in questione si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che devono essere garantiti, “*con carattere di genericità*”, a tutti gli aventi diritto. Non determinano, ad esempio, alcun “livello di prestazione” i meri finanziamenti di spesa (sent. 50/2008). Ancora, la Corte ha ricondotto alla predetta competenza “*la determinazione dell’offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti*” (sentt. 94/2007 e 166/2008). Infine, per la Corte tra i “diritti civili e sociali” rientrano anche quelli connessi al sistema dell’istruzione, “*con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale*” (sent. 200/2009).

(43) La Corte costituzionale ha sottolineato in più occasioni che l’operazione del legislatore statale di autoqualificare le norme al fine di renderle vincolanti per il legislatore regionale non è precettiva, né decisiva, poiché il rispetto delle competenze normative da parte delle disposizioni impuginate deve essere misurato di volta in volta sulla base delle sole norme costituzionali (sentt. 10/2010, 322/2009, 1/2008, 6 e 430/2007, 447/2006).

previsioni sono solitamente considerate prive di contenuto lesivo per le Regioni in virtù del loro carattere non vincolante⁴⁴. Secondo questa interpretazione, la Corte accerta la violazione o meno delle competenze regionali solo con riferimento a norme statali che disciplinino concreti ambiti materiali riservati alle Regioni, ma non con riferimento a disposizioni come quelle contenute nell'art. 29 della legge 241/1990. Se questo è vero, tuttavia, non pare meno rilevante il fatto che per la giurisprudenza costituzionale, affinché si possa parlare di “livelli essenziali delle prestazioni” occorre, innanzitutto, che vi siano prestazioni⁴⁵, benché si sia parlato, nel caso di specie, di prestazioni “procedimentali” o “strumentali” (ad esempio, la tempestività dell'azione amministrativa)⁴⁶. In ogni caso, la disciplina dei livelli essenziali è una materia, tra quelle trasversali, molto particolare. Essa si sovrappone alle discipline regionali che continuano a regolare i propri ambiti materiali e, anzi, lo Stato, nell'esercizio della potestà *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost., non può sottrarre alle Regioni interi settori materiali (cfr. sentt. 285/2005 e 248/2006).

Inoltre, per quanto concerne specificamente la “materia non-materia” del procedimento amministrativo, la Corte⁴⁷ ha potuto incidentalmente sostenere, da una parte, che non si tratta di una materia vera e propria, atteso che lo stesso – con riferimento agli aspetti di volta in

(44) In questo senso, E. LAMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 1238.

(45) Il titolo di competenza in questione è legittimamente invocabile dallo Stato solo in relazione a prestazioni specifiche delle quali il legislatore definisce i livelli di erogazione e non laddove la legge concerna la disciplina stessa di una serie di diritti personali attribuiti al singolo interessato (così sent. 271/2005).

(46) B.G. MATTARELLA, *I procedimenti delle Regioni e degli enti locali*, cit., p. 1140. L'autore sembra considerare la natura di tali prestazioni in maniera analoga a G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, cit.

(47) I giudici non sono stati chiamati a sindacare nello specifico sulle norme sopra richiamate. I ricorsi delle Regioni hanno riguardato l'estensione della SCIA a tutte le pubbliche amministrazioni, censurando in realtà l'art. 49 del d.l. 78/2010 e contestando la riconducibilità del predetto istituto all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Dal pronunciamento della Corte potrebbero trarsi, quindi, spunti significativi anche sul tema dei “termini”. Critico verso la lettura estensiva della lettera m), secondo comma, art. 117 Cost., G. BERGONZINI, *Legge dello Stato sull'azione amministrativa e potestà legislativa regionale*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2006, pp. 32 ss.

volta disciplinati – può rientrare in più ambiti materiali di competenza statale o regionale⁴⁸ e, dall'altra, che è attribuito al legislatore statale il dovere di regolare “in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni” (sent. 401/2007). Sicché, è dubitabile che la Corte avrebbe accolto una prospettazione quale quella contenuta nell'art. 29, comma 2-ter, della legge 241/1990, ma è pur vero che sembra emergere un'attitudine dello stesso giudice costituzionale ad estendere l'ambito oggettivo della disciplina dei LEP⁴⁹. D'altro canto, è stato sostenuto⁵⁰ che, attraverso una lettura “sostanziale” della potestà statale più volte richiamata, le situazioni giuridiche soggettive siano sempre riconducibili a ciò che il cittadino si aspetta dall'amministrazione. Pertanto, secondo tale lettura, le posizioni soggettive tutelate dalla legge 241/1990 assurgono a “diritti” (anche se relativi ad una fase intermedia o endoprocedimentale) e sono collegate a livelli minimi di prestazione inderogabili dalle Regioni in quanto “idonei ad esprimere l'identità dello Stato democratico”⁵¹.

Dalle norme richiamate, in ogni caso, le Regioni devono ricavare principi e livelli essenziali come “base” per la regolazione dei procedimenti di propria spettanza, divenendo del tutto evidente lo svuotamento della competenza legislativa regionale tanto che, con riferimento alla revisione del 2009, si è parlato di “svolta centralista”⁵².

Una volta che le prestazioni burocratiche sono inquadrate come LEP, la conseguenza è quella tipica delle materie “trasversali” che non possono però essere limitate alla fissazione di meri principi, anche se al contrario è stato sostenuto proprio che la riconducibilità alla deter-

(48) In questo senso, già la nota sent. 465/1991.

(49) Per esempio, per quanto concerne la trasparenza amministrativa garantita con il diritto di accesso, sembra esservi stata, da parte dei giudici, una certa apertura, data la riconduzione della disciplina delle informazioni ambientali alla competenza statale in materia di LEP per il tramite dell'art. 22 della legge 241/1990.

(50) G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, cit.

(51) L. ANTONINI, *Art. 117, commi 2, 3, 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 2236.

(52) E. LAMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 1239.

minazione dei LEP è più accettabile per discipline di “principio” che per discipline di dettaglio⁵³. La giurisprudenza costituzionale (sent. 285/2005) afferma che la legislazione statale non può invocare tale competenza trasversale per avocare a sé l'intera disciplina materiale eventualmente di competenza regionale, costituendo questo il vero controlimito alla pervasività di detta competenza statale anche in tema di procedimento amministrativo.

In sintesi, la legge 69, riscrivendo l'art. 29 della legge 241/1990, non ha certo condiviso le critiche mosse alla qualificazione come LEP dei capisaldi della disciplina sul procedimento ma ne avrebbe circoscritto la portata che resterebbe quella finalizzata ad invocarne garanzie verso il cittadino⁵⁴.

Del resto, se alcuni principi contenuti nella legge fossero stati ricondotti ai “principi fondamentali” anziché ai LEP, per il fatto che assicurano il soddisfacimento di garanzie fondamentali dei cittadini, sarebbero stati ugualmente vincolanti per le Regioni in molti settori. Molti, ma non tutti. Ove, infatti, il legislatore regionale intervenisse a disciplinare la propria azione amministrativa in materie di sua potestà esclusiva, i richiamati principi fondamentali della legge 241/1990 non avrebbero alcun effetto prescrittivo, neppure in caso di una loro qualificazione come “principi fondamentali”⁵⁵. Infine, non va dimenticato che le Regioni conservano una potestà esclusiva nella materia dell'organizzazione amministrativa e quindi nella determinazione delle “regole sul corretto esercizio delle loro funzioni amministrative”.

4. Gli interventi puntuali: la riduzione degli oneri burocratici

Tra gli interventi statali di tipo “puntuale” in materia di semplificazione amministrativa è da annoverare senz'altro l'art. 25 del d.l. 112/2008 in tema di “riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese”. Si tratta dello strumento meglio conosciuto come “taglia-oneri”

(53) B.G. MATTARELLA, *I procedimenti delle Regioni e degli enti locali*, cit., p. 1141.

(54) In questo senso, G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, cit.

(55) In questo senso, G. BERGONZINI, *Legge dello Stato sull'azione amministrativa e potestà legislativa regionale*, cit., p. 34.

che, sin dalla sua originaria versione e fermo restando le modifiche apportate dall'art. 6 del d.l. 70/2011⁵⁶, prevede l'approvazione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi – derivanti da obblighi informativi – nelle materie affidate alla competenza statale. L'obiettivo è di ridurre tali oneri del 25%, entro il 31 dicembre 2012, attraverso un meccanismo che affida il coordinamento delle relative attività al Dipartimento della funzione pubblica e all'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Ciascun Ministero competente deve adottare un piano di riduzione degli oneri amministrativi nel quale sono definite le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo suddetto. I singoli piani⁵⁷ dovrebbero avere un naturale sbocco nel *Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione* (di cui al comma 2 dell'art. 1, d.l. 4/2006)⁵⁸, il quale assicura la coerenza generale del processo della complessiva riduzione degli oneri.

Ultima fase di detto meccanismo è l'adozione di regolamenti governativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori misurati e a semplificare e riordinare la relativa disciplina. Si badi bene: sono interventi che devono confluire nel processo di "riassetto" di cui all'art. 20 della legge 59/1997. Anzitutto, occorre dire che il citato art. 25, comma 1, ultimo periodo, prevede che per le materie di competenza regionale si proceda alla misurazione degli oneri ai sensi dell'art. 20-ter della legge 59/1997, quindi tramite accordi e intese. Tali forme di collaborazione sono finalizzate al miglioramento comune della qualità normativa. Ad oggi, nessun accordo nuovo, diverso o conseguente a quello – già sopra ricordato – del marzo 2007 è stato sottoscritto. È evidente che, con l'intervento normativo del 2008, il meccanismo della misurazione, oggetto di una larga sperimentazione anche da parte di alcune Regioni⁵⁹, è stato "positivizzato"

(56) Recante "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia".

(57) Del raggiungimento dei risultati indicati nei singoli piani ministeriali si tiene conto nella valutazione dei dirigenti responsabili (art. 25, comma 7, d.l. 112/2008).

(58) L'ultimo è stato presentato dal Ministro Renato Brunetta nel mese di ottobre 2010.

(59) Si tratta dei territori dell'area convergenza, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, con le quali i tecnici di Palazzo Vidoni hanno effettuato una mappatura delle aree di

dal governo allo scopo di dare effettiva esecuzione alla strategia di Lisbona e all'obiettivo contenuto nello *Small Business Act*⁶⁰ di creare un ambiente favorevole alle piccole e medie imprese.

La situazione, tuttavia, è in parte mutata a seguito della recentissima adozione del c.d. decreto Sviluppo (d.l. 70/2011). Se fino a pochi giorni fa, infatti, non pareva sussistere alcun obbligo per le Regioni di dotarsi di un proprio piano di semplificazione, né di condurre una misurazione degli oneri amministrativi – se non per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost. – oggi non è più così. Ora il d.l. 70/2011, con l'art. 6⁶¹, scrive una nuova pagina.

Allo scopo precipuo di ridurre gli oneri burocratici gravanti sulle piccole e medie imprese, la norma estende la riduzione degli oneri amministrativi alle amministrazioni territoriali e introduce una serie di previsioni, anche di natura sanzionatoria, che obbligano le pubbliche amministrazioni a rendere effettiva la trasparenza dell'azione amministrativa e a ridurre gli oneri "informativi" gravanti non solo sulle imprese ma in generale anche sui cittadini⁶².

Per quanto concerne più propriamente il tema della riduzione degli oneri informativi, il provvedimento contiene due significative previsioni. Una, che rivolgendosi esclusivamente alle amministrazioni statali, riprende la definizione comunitaria di "onere amministrativo"⁶³ e

regolazione in cui è alta la concentrazione degli adempimenti a carico delle imprese. Grazie a questo lavoro, è stato redatto un manuale di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi che anche le altre Regioni potranno utilizzare ai medesimi fini.

(60) Il provvedimento (COM (2008) 394), è stato riveduto ed aggiornato lo scorso 23 febbraio (COM (2011) 78).

(61) Rubricato "Ulteriori riduzioni e semplificazioni degli adempimenti burocratici".

(62) Entro un certo termine, tutte le amministrazioni devono pubblicare sul proprio sito internet l'elenco degli atti e dei documenti necessari ad ottenere un determinato provvedimento amministrativo. All'eventuale inadempimento è collegata una singolare previsione sanzionatoria ed inibitoria: per mera carenza documentale, in tal caso, l'atto di diniego è nullo. Va ricordato che già il d.lgs. 150/2009 in materia di ottimizzazione del lavoro pubblico ha introdotto, ai fini di buon andamento e imparzialità, il concetto di trasparenza come "accessibilità totale", prescrivendo l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sui propri siti internet tutta una serie di informazioni. Anche tale forma di accessibilità costituisce un LEP.

(63) Nell'accezione di *onere informativo*, cioè di qualunque adempimento che com-

dispone che gli atti generali dello Stato aventi ad oggetto l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificativi, nonché la concessione dei benefici, dovranno allegare l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui privati⁶⁴; l'altra che, modificando l'art. 25 d.l. 112/2008, estende il c.d. "taglia-oneri" a Regioni ed enti locali, i quali adottano – nei propri ambiti di competenza – *programmi* a ciò finalizzati. Per il coordinamento delle metodologie della misurazione e riduzione degli oneri, inoltre, la disposizione istituisce – presso la Conferenza Unificata – un Comitato paritetico formato da dodici membri tra rappresentanti di Ministeri, Regioni, Province e Comuni⁶⁵.

Infine, a completare il quadro statale – ma anche a testimoniare la disomogeneità e disorganicità degli interventi, nonché la mancanza di un esplicito coordinamento tra le varie norme – occorre ricordare l'introduzione con il d.l. 78/2010 (c.d. manovra estiva) dell'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinquies* e la previsione di regolamenti statali finalizzati a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese "*anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri amministrativi*". Nell'adozione dei predetti regolamenti, il governo è chiamato ad attenersi ad una serie di principi e criteri direttivi. In particolare, per gli interventi relativi ai settori di competenza regionale, da un lato, rileva ancora una volta quanto stabilito all'art. 20-*ter* della legge 59/1997, dall'altro, di notevole portata appare l'introduzione – o meglio l'esplicitazione⁶⁶ – del criterio di *proporzionalità* che in questa nuova veste non è – per così dire – "limitato" alla natura di principio generale dell'agire amministrativo,

porti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

(64) Tale norma era già contenuta nel d.d.l. A.S. 2626 (c.d. Statuto per le imprese), all'art. 7.

(65) Con un'ulteriore integrazione all'art. 25 cit., la disposizione estende la misurazione e riduzione anche agli oneri gravanti sui cittadini (e non solo sulle imprese), dando più compiuto recepimento ai dettami comunitari in materia di *better regulation*.

(66) Basti ricordare il rinvio operato dal comma 1 dell'art. 1, legge 241/1990 ai "principi dell'ordinamento comunitario", tra i quali spicca proprio quello di "proporzionalità". Sul tema, D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 111 ss.

ma è elevato a criterio sostanziale per l'esercizio del potere amministrativo nell'adozione di specifici atti a rilevanza esterna.

Al momento, pertanto, in tema di semplificazione amministrativa, va annotata la concorrenza di due elementi: da una parte, si prevede che il potere statale – informato al principio di proporzionalità – vada esercitato secondo i criteri di cui al richiamato art. 20-ter della legge 59/1997; dall'altra, nelle materie di competenza concorrente e residuale, viene espressamente richiamato il coordinamento in Conferenza Unificata, assicurato attraverso il Comitato paritetico, recentemente previsto dall'art. 6 del d.l. 70/2011. Quest'ultima previsione potrebbe assicurare a norma di chiusura in un sistema che vede fatte salve, solo in una certa misura, le prerogative regionali e locali, anche laddove si versi in ambiti di competenza regionale "esclusiva".

È apprezzabile, tuttavia, che il legislatore statale, nei casi da ultimo richiamati, piuttosto che intervenire con modifiche trasversali – come abbiamo visto a proposito del nuovo art. 29 della legge 241/1990 – abbia adottato una tecnica selettiva e puntuale. In generale, però, non sembra più possibile pensare alla semplificazione amministrativa come ad un obiettivo che può essere perseguito prevalentemente attraverso la produzione legislativa. Al contrario, occorre insistere su un approccio diverso, di tipo amministrativo, attraverso l'esercizio di una pluralità di funzioni pubbliche che vanno dalla pianificazione delle attività, al coordinamento tra livelli istituzionali e tra soggetti pubblici e privati, alla valutazione dei risultati. A tale cambiamento sta gradualmente adattandosi il nostro ordinamento per effetto proprio degli interventi da ultimo visti, ma si tratta di un approccio ancora privo di un'adeguata sistemazione. Al riguardo, ad esempio sono di difficile inquadramento le proposte di legge *in itinere*⁶⁷, in parte stralciate e fatte confluire in alcuni dei provvedimenti sopra ricordati.

(67) Si tratta della *Carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni* (A.S. 2243) e dello *Statuto delle imprese* (A.S. 2626). Quest'ultimo mira a recepire lo *Small Business Act*, ma ai nostri fini meritano attenzione l'art. 7 in materia di "MOA regionale" (stralciato e confluito nell'art. 6 d.l. 70/2011), l'art. 16 che prevede l'adozione di una legge annuale in materia di tutela e sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, l'art. 20 che, rivolgendosi alle Regioni, prevede che si impegnino a promuovere – in sede di Conferenza Stato-Regioni – la stipula di accordi e intese per il coordinamento delle competenze

5. *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità e autonomia regionale*

Alla luce di quanto fin qui detto, è possibile tentare una valutazione della recente evoluzione dell'ordinamento in tema di semplificazione. In questo senso paiono emblematiche le modifiche alla legge 241/1990 introdotte dalla legge 69/2009: la scelta di ricondurre all'ambito materiale dei livelli essenziali delle prestazioni la disciplina dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi non ha risolto i problemi legati al ruolo regionale nella determinazione dei termini procedurali, e anche per questo la riforma non risulta così apprezzabile come si vorrebbe⁶⁸.

Si considerino due aspetti.

Innanzitutto, si deve registrare, almeno sulla carta e, fermo restando il "limite" delle autoqualificazioni, una "menomazione" di quelle prerogative regionali che la riforma costituzionale del 2001 sembrava voler garantire. La legge 69/2009, infatti, rappresenta il tentativo di riaffermare la necessaria superiorità della legge statale, anche in ambiti di legislazione regionale esclusiva, chiamando in causa non una competenza qualunque ma quella attinente ai "doveri prestazionali" di tutela "uniforme" da garantire a tutti sull'intero territorio nazionale. Questa scelta è perfettamente calata in una nuova dimensione del rapporto tra potere statale e potere locale, che, per molti versi, negli ultimi anni ha incontrato il *favor* della giurisprudenza costituzionale⁶⁹.

normative in materia di adempimenti amministrativi e il conseguimento di ulteriori livelli di liberalizzazione delle attività economiche. Per quanto concerne invece il d.d.l. A.S. 2243, significative sono le disposizioni di cui agli artt. 20, 21 e 29 in materia di semplificazione degli obblighi informativi, riduzione degli oneri amministrativi e da regolazione e delega al governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni.

(68) Sebbene la dottrina si sia sempre dimostrata critica nei confronti delle scelte via via operate dal legislatore nelle continue modifiche alla legge 241/1990, non c'è un orientamento prevalente, tanto che la riforma del 2009 è stata accolta positivamente per lo più in ragione del fatto che ha troncato con un taglio netto tutti "i ragionamenti in cui necessariamente gli interpreti si erano trovati avviluppati". In questo senso, E. LAMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 1238.

(69) Si vedano in particolare le seguenti decisioni: sentt. 15/2010, 76/2009, 80/2006, 14/2004.

Nel nostro ordinamento, la semplificazione pare abbia acquisito una rilevanza tale “da meritare *ex se* la qualifica di materia trasversale”⁷⁰. Di particolare rilievo in tal senso è la sent. 322/2009 avente ad oggetto l’impugnazione dell’art. 30 del d.l. 112/2008 relativo alle certificazioni di qualità. La pronuncia rappresenta, nel panorama giurisprudenziale recente, una sorta di spartiacque che ha anticipato il nuovo successivo orientamento della Corte⁷¹. È stato sottolineato⁷², infatti, che la decisione del 2009, legittimando un intervento statale in materia di semplificazione amministrativa sulla base del titolo di competenza *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost., si pone in linea con la progressiva attrazione degli istituti propri del procedimento amministrativo alla sfera dei LEP (fatta propria in via definitiva con la legge 69/2009) e finisce col valorizzare il profilo teleologico di tale competenza statale, a discapito della definizione normativa di standard prestazionali. In questo modo, la Corte fa assumere a tale competenza una portata “totalizzante”⁷³.

Il secondo aspetto riguarda il *procedimento* che non dovrebbe costituire una “materia” intesa ai sensi dell’art. 117 Cost. Eppure, quello del procedimento, può essere considerato uno degli ambiti di intervento privilegiati attraverso cui misurare, in termini di responsabilità e di qualità, l’azione amministrativa delle istituzioni territoriali, in un’ottica di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In effetti, la disciplina del procedimento ha da sempre una finalità di tutela dei privati amministrati: la legge 241/1990 nasceva con il

(70) G. COINU, *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010*, cit., p. 975. Quella della trasversalità sembra essere oramai la chiave per leggere le più recenti decisioni costituzionali incidenti su materie di competenza regionale “piena” (sent. 76/2009 sul “turismo”, sentt. 29/2006 e 325/2010 sui “servizi pubblici locali”, sent. 64/2007 sulle “medie e grandi strutture di vendita”).

(71) Il riferimento è alla sent. 10/2010 in cui la Corte salva le disposizioni statali facendo perno sulla competenza *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost. e determinando una significativa riduzione della sfera di autonomia legislativa regionale in materia di assistenza sociale.

(72) G. TARLI-BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 839.

(73) *Ibidem*.

precipuo obiettivo di circoscrivere la notoria posizione di supremazia dell'amministrazione pubblica nei confronti del singolo cittadino. Tuttavia, la regolamentazione del procedimento è regolamentazione del modo in cui una funzione amministrativa va esercitata ed è, in tale misura, strettamente connessa alla materia cui è ascritta e al suo titolare. Non sembra questo lo spirito della riforma recata dalla legge 69/2009, dove il problema è risolto grazie alla riconduzione della quasi totalità degli istituti procedurali ai livelli essenziali delle prestazioni, con un radicale capovolgimento sistemico. Ne deriva uno sbilanciamento a favore dello Stato di notevoli spazi di intervento strutturalmente connessi alla legislazione regionale, accolto favorevolmente anche per via della crescente richiesta di certezza e uniformità nella regolazione amministrativa dei settori economici. La scelta di estromettere il legislatore regionale dalla titolarità del potere di determinare la misura dei termini per la conclusione dei propri procedimenti si giustificerebbe in virtù del principale dovere di uniformità delle prestazioni amministrative, che lo Stato conserva anche dopo la revisione costituzionale del 2001. Tuttavia, si deve assumere quale garanzia fondamentale la capacità di fornire prestazioni certe ed effettive⁷⁴. Se dovere delle pubbliche amministrazioni è condurre i procedimenti in "un certo modo", non di meno v'è un obbligo per il legislatore di porre regole che rendano effettiva la possibilità di garantire all'agire amministrativo risultati "di qualità". Il concetto di *qualità* non coincide sempre con quello di celerità dell'azione amministrativa.

Se negli anni si è sviluppato un nuovo modo di intendere il rapporto "autorità-libertà", assegnando al cittadino un ruolo centrale e segnando il declino dell'amministrazione "formalista" e "autoritaria" a vantaggio di un'amministrazione "di risultato", questa stessa circostanza non può trasformarsi nello snaturamento della funzione pubblica che consiste primariamente nella tutela dell'interesse pubblico, inteso come interesse della collettività e non del singolo.

(74) Inoltre, come osservato da B.G. MATTARELLA, *I procedimenti delle Regioni e degli enti locali*, cit., p. 1141, il rispetto del termine può essere considerato un livello essenziale di prestazione da garantire all'interessato nei procedimenti ad iniziativa di parte, mentre sarebbe molto più difficile da sostenere nel caso di procedimenti d'ufficio, per esempio in quelli di tipo sanzionatorio.

Riteniamo che il *risultato* non debba limitarsi ed esaurirsi nella mera fissazione di un termine breve. Nel risultato trova dimora la capacità di pervenire a determinazioni certe e “giuste”, cioè tali da tracciare la linea di equilibrio tra interesse privato e interessi generali. Ciò implica il dovere dell’amministrazione di ponderare gli interessi in gioco attraverso un processo di valutazione nel quale l’elemento temporale non è che una delle componenti rilevanti. Ove il rispetto di un termine consentisse all’amministrazione di rigettare una richiesta “legittima”, sarebbe evidente il fallimento di un sistema di regole comunque sbilanciato in senso formalista. In questo modo, verrebbe tradita la logica stessa che ispira i canoni della semplificazione e della certezza nelle determinazioni amministrative.

Non di meno, è possibile un’interpretazione tesa a tutelare di più le legittime aspirazioni regionali e ciò nella misura in cui la predeterminazione statale dei termini non sia rappresentata come un “livello minimo prestazionale” definito una volta per tutte. Il legislatore statale sfortunatamente non è giunto alle medesime conclusioni. La scelta di ricondurre la disciplina dei termini procedurali all’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., non solo rappresenta in assoluto il tentativo di offrire un contenuto alla clausola dei LEP⁷⁵, ma ne dà altresì un’interpretazione talmente estensiva da rischiare di esautorare del tutto le competenze regionali in materia di organizzazione. L’obbligo di rispettare il termine generale fissato dallo Stato ben può essere tuttavia inteso nel senso di riconoscere al legislatore statale la potestà di garantire, a livello unitario, la soddisfazione del diritto del singolo ad un procedimento “celere” e “congruo”, ma non come individuazione di livelli minimi di organizzazione vincolanti in assoluto per il legislatore regionale. La potestà statale, in questo modo, si esplicherebbe preservando la facoltà per le leggi regionali di fissare termini e procedure tali da assicurare e conseguire il medesimo risultato sotto il profilo delle garanzie del cittadino. Concordiamo con chi ha ricordato che “dove la Costituzione ha voluto riconoscere allo Stato la potestà

(75) M. COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, p. 1038.

di predeterminare specifiche soluzioni organizzative e procedurali, ha utilizzato la diversa soluzione della riconduzione di un'intera materia alla competenza statale esclusiva⁷⁶.

Al contrario, si è visto, il *procedimento amministrativo* non è una *materia*. Stante quella “connessione”, di cui parla la giurisprudenza costituzionale, con la materia dell'organizzazione amministrativa regionale, la sua disciplina dovrebbe appartenere di volta in volta a fonti statali o regionali a seconda dell'ambito materiale interessato, purché soddisfi le garanzie fondamentali del cittadino. In quest'accezione, la connessione fra la disciplina dei termini e i livelli essenziali delle prestazioni non collide con l'art. 123 Cost. che affida allo Statuto regionale la disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione regionale.

Conclusivamente, quindi, se la logica della “tempestività” del procedimento va letta in chiave di “tutela” del cittadino allo scopo di controbilanciare il rapporto tra amministrazione e amministrati, ciò ha *tre* fondamentali conseguenze: *a*) l'esigenza di assicurare una valutazione delle misure di semplificazione (tra cui il termine procedimentale) in un'ottica di congruità e di sostenibilità, sotto il profilo organizzativo, dell'attività amministrativa e, sotto il profilo sostanziale, della cura dell'interesse pubblico; *b*) la necessità di interpretare le misure di semplificazione come livelli essenziali delle prestazioni e la conseguente attribuzione delle stesse alla potestà statale esclusiva (come largamente previsto dal legislatore statale e avallato dalla giurisprudenza costituzionale); *c*) la necessità che, tuttavia, tali livelli siano determinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra Stato e territori⁷⁷. Solo in questo modo è garantito, da un lato, un equilibrio accettabile fra la tutela di fondamentali garanzie del cittadino e la tutela degli interessi generali, dall'altro, fra le esigenze di uniformità e il rispetto dell'autonomia regionale (e locale).

(76) *Ibidem*, p. 1040.

(77) Sentt. 88/2003, 134/2006, 124/2009. È stato sottolineato come il principio di *leale collaborazione* sia l'unico e il vero contrappeso pratico alla perdita di competenza regionale; v. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 944.

Affinché ciò si realizzi, resta ancora molta strada da fare. Tanto per cominciare, manca un effettivo centro di coordinamento stabile tra centro e territori. Sia consentito dire che sembra assente in Italia una visione globale, seria e puntuale della semplificazione amministrativa, che è invece un orizzonte auspicabile, non essendo più sufficienti – oltre che poco condivisibili nel metodo – frastagliati e ambigui interventi legislativi.