

LA DELEGIFICAZIONE NEL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA DELL'ORDINAMENTO REGIONALE.

1. PREMESSA

Nel quadro dell'ambizioso processo di miglioramento della qualità normativa o "*better regulation*", la delegificazione rappresenta uno strumento, largamente utilizzato dal legislatore, di attuazione della semplificazione normativa (*rectius* legislativa) intesa non solo come riduzione del numero delle leggi, bensì come riduzione, sfoltimento del loro contenuto, perseguendo una politica legislativa sempre più di principio e demandando le disposizioni di dettaglio a successivi provvedimenti.

In tale ottica il termine delegificazione può assumere un duplice significato: in senso tecnico, ossia del trasferimento della facoltà di disciplinare una determinata materia o attività da una norma primaria ad una fonte secondaria dell'ordinamento (regolamenti); in senso lato, come generale processo di legiferazione che riporti la legge effettivamente al rango di fonte primaria, con l'indicazione di norme e criteri direttivi, per lasciare spazio alla regolazione di dettaglio dell'organo esecutivo (sia essa regolamentare o prettamente amministrativa).

Il regolamento di delegificazione trova la sua definizione nell'art. 17, co. 2, della legge n. 400/1988 che consente al legislatore di autorizzare il Governo ad emanare regolamenti capaci di disciplinare una intera materia, derogando, modificando o abrogando norme primarie, purché:

- operino in materie non coperte da riserva di legge assoluta;
- l'abrogazione sia disposta dalla legge autorizzatrice, a decorrere dal momento della entrata in vigore dei regolamenti.

I motivi sottesi sono essenzialmente legati alle caratteristiche intrinseche del nostro Ordinamento giuridico, soprattutto con riferimento alla potestà normativa del Governo (ex artt. 76 e 77 cost.) che nel corso degli anni ha contribuito all'eccessiva proliferazione della produzione legislativa, stratificando un tessuto normativo anche incongruente con il preesistente e vanificando le esigenze di certezza e chiarezza delle norme.

In tale contesto, il legislatore passò via via a non considerare più la fonte primaria quale l'unica in grado di regolare i molteplici aspetti dell'attività politico-amministrativa, valorizzando il ruolo del regolamento.

L'ambito in cui appariva prioritario un intervento di ridefinizione delle fonti normative era rappresentato dai procedimenti amministrativi, così il legislatore affidò al Governo la disciplina di molteplici aspetti procedurali ed organizzativi della struttura amministrativa attraverso lo strumento del regolamento (legge n. 537/1993).

Una così corposa opera di delegificazione, potrebbe apparire fuorviante rispetto al modello predisposto ex art. 17, co. 2 della legge n. 400/1988. La legge n. 537/1993, consegnava infatti all'esecutivo un'amplissima discrezionalità (stante la genericità dei criteri direttivi e l'assenza di indicazione in merito alle norme primarie da abrogare). Purtroppo, occorre considerare come proprio il particolare ambito oggetto della manovra inducesse un contemperamento tra il rispetto della legalità formale e l'esigenza di

flessibilità e di adeguatezza dell'azione amministrativa, giustificando il ricorso alla fonte secondaria e la parziale indeterminatezza delle norme generali regolatrici della materia ¹.

Ad ogni modo, nel corso degli anni, si sono verificate più volte distorsioni, giustificabili o meno, del modello codificato dall'art. 17 della legge n. 400/1988, spesso riconducibili ad una lacunosa o assente delimitazione della materia oggetto di delegificazione, da parte della legge abilitante (si pensi al comma 4 bis del medesimo articolo, inserito dalla legge n. 59/1997, che attribuisce ad appositi regolamenti, la disciplina dell'organizzazione degli Uffici dei Ministeri, limitandosi a richiamare i principi generali del d.lgs. n. 29/1993 ed altri generici criteri.

2. LA DELEGIFICAZIONE NELL'ORDINAMENTO REGIONALE.

Il previgente sistema costituzionale rendeva impensabili i regolamenti regionali di delegificazione, in quanto il Consiglio regionale era per espressa previsione costituzionale l'unico depositario delle funzioni legislative e regolamentare e così restò sino al 1999, quando ad opera della legge costituzionale n. 1/1999, il Titolo V della Costituzione fu sottoposto ad alcuni importanti ritocchi, tesi a valorizzare l'autonomia regionale (normativa, di governo ed organizzativa), attraverso le modifiche agli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, confluiti poi nel più generale e radicale processo di riforma del 2001 (ad opera della legge costituzionale n. 3/2001).

In particolare la riformulazione dell'articolo 121 della Costituzione eliminò dalle attribuzioni consiliari, la potestà regolamentare, cosa che originò un acceso dibattito dottrinale (e non solo) in merito alle ricadute sulla titolarità del potere regolamentare ovvero se la novella comportasse o meno l'automatico trasferimento in capo alla Giunta regionale, dei regolamenti regionali.

Pose fine alla *querelle* la nota sentenza n. 313/2003, con cui la Corte costituzionale interpretò il rinnovato quadro costituzionale nel senso di attribuire esclusivamente allo Statuto regionale il ruolo di fonte legittimante la riallocazione dei poteri normativi tra gli organi della Regione.

Orbene, il novellato impianto costituzionale sui poteri normativi e più in generale sull'assetto del governo regionale, unitamente alla valorizzazione dello Statuto, quale "carta costituzionale" delle Regioni, ha gettato le basi per un rinnovamento degli ordinamenti regionali che contemplasse anche la previsione di un potere regolamentare di delegificazione, in capo alla Giunta regionale, nel sistema delle fonti regionali.

In effetti, da un'analisi complessiva dei nuovi Statuti, emerge come la generalità delle Regioni abbia colto tale opportunità, annoverando tra le proprie fonti normative i regolamenti di delegificazione ed allineandoli al modello statale (ex art. 17, co. 2, della legge n. 400/1988).

Indubbiamente, anche l'attento vaglio della Suprema Corte ha canalizzato le previsioni delegificanti in tale direzione, confermando la necessità di una legge di autorizzazione che contenga le "*norme generali regolatrici della materia nonché la clausola abrogativa delle disposizioni vigenti*", quale imprescindibile presupposto, rispetto

¹ A. Travi "La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993" in "Le Regioni" 1994.

al quale verificare ogni eventuale elusione del dettato costituzionale (*Corte cost. n. 378/2004*, sullo Statuto dell'Umbria)².

Inoltre non bisogna dimenticare come il riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni giochi un ruolo fondamentale nel perimetrare i poteri di delegificazione. Sul punto la Corte costituzionale ha più volte ribadito l'inammissibilità dei regolamenti governativi di delegificazione nelle materie di competenza regionale, fatta eccezione per i casi in cui sia indispensabile garantire la continuità dell'ordinamento giuridico, con il conseguente corollario della cedevolezza (*C. cost. n. 376 e 422/2002; conf. C. cost. n. 302/2003*, relativi ai regolamenti ante riforma e *C. cost. n. 303/2003*, per quelli post riforma).

Il novellato regime delle competenze legislative e soprattutto regolamentari (declinate queste ultime al sesto comma dell'art. 117, cost.) lascerebbe presagire una possibile estensione della delegificazione, ma così non è, stante la "fluidità" della separazione delle competenze normative, come costruita nella assetto costituzionale, che porta la legislazione regionale ad essere più o meno legata alla legislazione statale.

In effetti, nelle materie di competenza concorrente la legislazione regionale si muove nell'ambito delle disposizioni di principio statale, mentre nelle materie esclusive residuali possono sussistere ambiti di competenza statale (ex art. 117, commi 2 e 3, cost.) tali da ridurre la sfera di competenza regionale; ne consegue la logica delimitazione degli spazi affidabili alla delegificazione regionale. In tal senso si spiega la scelta dello Statuto piemontese di precludere la delegificazione nelle materie di competenza concorrente (art. 27, co. 5)³.

Si è già visto, come nello svolgere questa ulteriore attività di semplificazione ci si deve necessariamente attenere a criteri e parametri fondamentali insiti nella legislazione primaria. La legge pertanto autorizza, la fonte secondaria (regolamento) se non addirittura un atto amministrativo, quale deliberazione dell'esecutivo di delegificazione in senso ampio, ad eliminare dall'ordinamento giuridico determinate norme primarie al compiersi dell'efficacia dell'atto di rango inferiore. Nella prassi l'articolo può assumere una connotazione di questo tipo: "*a far data dall'adozione dei regolamenti (o atti amministrativi) di cui all'art. x, sono abrogate le seguenti leggi o norme regionali...*" oppure facendo riferimento non tanto all'adozione dei citati atti quanto piuttosto alla loro pubblicazione anche al fine di salvaguardare gli interessi dei destinatari legati alla pubblicità dichiarativa degli atti amministrativi.

La delegificazione introduce un nuovo concetto di abrogazione: differita o condizionata, in cui gli effetti abrogativi vengono spostati ad un tempo successivo, condizionato all'esplicarsi dell'efficacia di un atto posto, nella gerarchia delle fonti, su un piano diverso, subordinato.

Lo Statuto della Regione Piemonte (articolo 27, comma 5) prevede la possibilità che il Consiglio, nelle materie non riservate alla legge regionale, autorizzi la Giunta ad adottare regolamenti di delegificazione, demandando alla norma primaria il compito di individuare le regole generali e precisare la portata abrogativa della fonte secondaria. Il comma si chiude disponendo l'impossibilità di delegificazione in materie oggetto di legislazione concorrente.

² Sul punto Marta Simoncini "*La delegificazione negli Statuti regionali*", in AAVV "*L'attuazione statutaria delle Regioni*". Ed. Giappichelli, 2008.

³ Sul tema, Annamaria Poggi "*La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali*", Relazione al Convegno del Centro studi sul federalismo "*Il regionalismo italiano in cerca di riforme*", Moncalieri 9-10 marzo 2007.

A distanza di alcuni anni dalla entrata in vigore dello Statuto in Piemonte, il legislatore regionale, ad oggi non è ricorso ai regolamenti di delegificazione, confermando le difficoltà operative per l'utilizzo di tale strumento.

Diversamente, va considerato l'atteggiamento del legislatore piemontese nei confronti della potestà regolamentare esecutiva ed integrativa di leggi regionali, attribuita in linea generale alla Giunta regionale “*secondo i principi e le modalità dettati dalla legge regionale, salvo nei casi in cui essa sia riservata dalla legge al Consiglio regionale*” (articolo 27, comma 1). L'Ordinamento giuridico piemontese ha visto crescere il ricorso alla potestà regolamentare della Giunta regionale, congegnata per attuare un generale processo di delegificazione “in senso ampio”, valorizzando il ruolo della Giunta nell'attività di governo regionale (*cf. infra*).

3. DELEGIFICAZIONE IN SENSO AMPIO: REGOLAMENTI E ATTI AMMINISTRATIVI.

Si è più volte accennato a come una lettura più generale della delegificazione - ossia nel senso di opportunità che la legge disciplini una determinata materia nei suoi tratti essenziali, demandando alla Giunta regionale le prescrizioni puntuali e di dettaglio, previa indicazione dei criteri e principi direttivi che pertanto “perimetrano” l'agere dell'esecutivo - consente di percorrere a livello regionale la strada della semplificazione normativa (*rectius* legislativa) a cui si accennava in premessa, in conformità ai criteri di snellezza, chiarezza, valorizzando al contempo le esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di salvaguardia degli interessi pubblici sottesi.

In tale contesto, oggi più che mai è fondamentale il ruolo della Giunta regionale, ben potendo determinati aspetti puntuali e di dettaglio essere demandati alla “regolamentazione” della stessa, operante sia sul piano regolamentare sia su quello puramente amministrativo ed allora occorre comprendere i casi in cui sia opportuno ricorrere al regolamento oppure alle deliberazioni amministrative.

A tal fine, giova richiamare la teoria tradizionale (Zanobini) che definisce i Regolamenti come atti formalmente amministrativi, in quanto adottati da una pubblica amministrazione, ma sostanzialmente normativi, perché idonei ad innovare stabilmente l'ordinamento giuridico. Secondo questa impostazione comunemente accettata, i regolamenti presentano i seguenti caratteri essenziali: *la generalità*, intesa come indeterminabilità dei destinatari degli effetti dell'atto; *l'astrattezza*, vista come capacità di disciplinare una serie indefinita di casi e *l'innovatività*, considerata come attitudine ad immettere nuove norme nel tessuto ordinamentale.

Proprio *l'innovatività*, assume particolare rilievo, costituendo il fondamentale criterio di demarcazione rispetto agli atti generali (privi della capacità di innovare il tessuto normativo).

Il potere regolamentare, dunque, è finalizzato a porre nuove norme giuridiche; quello pararegolamentare a dare applicazione alle disposizioni preesistenti, senza alterare l'assetto dell'ordinamento normativo vigente.

Al fine di qualificare un atto come Regolamento o Deliberazione amministrativa, è necessario valutare con attenzione la disposizione legislativa che ne prevede e ne disciplina l'adozione. In tal senso, il dato formale e letterale non assume valore decisivo.

Infatti, la giurisprudenza è concorde nel ritenere non necessaria un'esplicita qualificazione del carattere regolamentare dell'atto o del potere esercitato. Occorre invece verificare se, al di là della formulazione linguistica utilizzata dal legislatore, l'atto presenti i caratteri sostanziali dell'astrattezza e della innovatività.

Alla stregua di tali criteri, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato (parere n. 141/1991) ha risolto il problema della qualificazione degli atti, previsti dagli artt. 2 e 4 della legge n. 241/1990, concernenti l'individuazione, da parte delle singole amministrazioni, del termine e del responsabile del procedimento.

Tali atti, pur non espressamente qualificati dalla legge, sono veri e propri regolamenti, da adottarsi secondo la forma stabilita dall'art. 17, co. 3 e 4 della l. n. 400/1988. Infatti, essi sono diretti a disciplinare stabilmente lo svolgimento dell'attività amministrativa, innovando l'ordinamento generale⁴.

Tuttavia, il legislatore piemontese risulta comunque vincolato a fornire una qualificazione formale del regolamento posto che, ai sensi dell'articolo 27 dello Statuto, è tenuto ad indicare i principi e criteri direttivi (cosa non sempre agevole), delimitanti la sfera di azione dei regolamenti della Giunta regionale, fermo restando che l'espressa configurazione in legge di un provvedimento a titolo di regolamento, sussistendo i presupposti, appare più consona alla qualità della regolazione.

4. LA DELEGIFICAZIONE NEL SISTEMA SANZIONATORIO AMMINISTRATIVO.

Il nostro sistema sanzionatorio amministrativo (sia esso disciplinato con legge statale o regionale) è retto dal principio di legalità (ribadito dall'articolo 1, della legge n. 689/1981, per le sanzioni amministrative pecuniarie) ed in particolare dal principio di riserva di legge relativa, rinvenuto nell'articolo 23 della Costituzione a mente del quale «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*».

Diversamente dalla riserva di legge assoluta, la riserva di legge relativa consente una disciplina regolamentare delle sanzioni amministrative, purchè sia adeguatamente delimitata da una fonte primaria, che individui la sanzione amministrativa e descriva con sufficiente precisazione la fattispecie illecita.

Significativa in proposito è la pronuncia della Cassazione, con specifico riferimento alla disciplina regionale, la quale ha affermato che le *“le Regioni possono delineare fattispecie sanzionatorie e fissare le relative pene amministrative solo con legge formale e che lo spazio lasciato ai regolamenti deve essere circoscritto entro i limiti derivanti dall'efficacia di questa riserva (assoluta), nel senso che le disposizioni regolamentari dovranno limitarsi a enunciazioni di carattere tecnico o comunque tali da non incidere sulla individuazione del disvalore del fatto e tanto meno sulla determinazione della sanzione. Violano, pertanto, il principio di legalità le disposizioni regionali che demandino a norme regolamentari il compito di definire gli ambiti della fattispecie sanzionata, ovvero di specificare rispetto a categorie di fattispecie illecite, la misura della sanzione da irrogare”* (Cass. Civ. Sez. I, n. 00936/2005)⁵.

⁴ V. Federico Sorrentino *“Le fonti del diritto amministrativo”*, Vol. 35, in *“Trattato di diritto amministrativo”*, diretto da Giuseppe Santaniello. Ed. Cedam 2007.

⁵ Nella specie la Suprema Corte ha cassato la sentenza impugnata in merito alla l.r. della Lombardia n. 8/1976, come modificata dalla l. n. 80/1989 nella parte in cui prevedeva in termini generali un modello di

In ragione della valenza relativa e non assoluta della riserva di legge, si potrebbe immaginare un'opera di delegificazione che, al fine di semplificare i procedimenti amministrativi, riesamini gli aspetti sanzionatori.

In tale ottica si muove l'art. 20 bis della legge n. 59/1997 (inserito dall'art. 1, co. 2, della l. n. 50/1999 e modificato dalla l. n. 340/2000), che sancisce la facoltà del Governo di predisporre regolamenti di delegificazione nei procedimenti amministrativi che prevedono obblighi la cui violazione costituisce illecito amministrativo. Il Governo può :

- a) eliminare (o modificare) detti obblighi ritenuti superflui o inadeguati alle esigenze di semplificazione del procedimento, con conseguente abrogazione della corrispondente sanzione amministrativa;
- b) riprodurre i predetti obblighi; in tale ipotesi, le sanzioni amministrative previste dalle norme legislative si applicano alle violazioni delle corrispondenti norme delegificate, secondo apposite disposizioni di rinvio contenute nei regolamenti di semplificazione.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la disposizione in esame desta riserve e preoccupazioni ed anzi appare censurabile sotto vari profili.

In primo luogo sembra nuovamente consegnare all'esecutivo, con ampi margini di discrezionalità, la possibilità di scelta dell'eliminazione degli obblighi a cui corrisponde una sanzione amministrativa, sulla scorta di una generale esigenza di semplificazione - senza fissazione di un minimo criterio operativo per l'individuazione degli obblighi ritenibili superflui o inadeguati.

Con riferimento al riparto di competenza Stato-Regioni, si potrebbe profilare il rischio di illegittime invasioni degli ambiti di competenza regionale concorrente o esclusiva, essendo la potestà sanzionatoria accessoria rispetto a quella sostanziale di cui svolge una funzione rafforzatrice (*C. cost. n. 361/2003; 28/1996; 740/88*).

Infine una delegificazione del sistema sanzionatorio amministrativo potrebbe integrare una "pericolosa" lesione delle garanzie costituzionali offerte ai cittadini, in termini di certezza e chiarezza sia dei comportamenti integranti illecito amministrativo sia delle relative sanzioni.

sanzioni proporzionale all'eventuale danno, cagionato al patrimonio boschivo, non sufficientemente determinato, demandandone la determinazione alle prescrizioni di massima contenute in successivo regolamento.