



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. III

(ESTRATTO)

CARLA DI MARTINO

**LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NEL PNRR:
IL COINVOLGIMENTO DEI LEGISLATATORI REGIONALI TRA
«PROGETTI BANDIERA» E «POTERI SOSTITUTIVI»**

6 DICEMBRE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Carla Di Martino

**La semplificazione normativa nel PNRR:
il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»***

ABSTRACT: *The essay concerns the involvement of Regional Legislators in the implementation of National Recovery and Resilience Plan («Piano nazionale di ripresa e resilienza»), considering regulatory simplification measures programmed by the Plan. In this perspective, it proposes a comparison between the Plan and the Italian Simplification Agenda 2020-2023 and it examines the framework of regional regulatory simplification measures.*

SOMMARIO: 1. Il PNRR e le esigenze di semplificazione normativa: il problematico coinvolgimento delle Regioni. – 2. La semplificazione normativa secondo l'Agenda 2020-2023 e il coinvolgimento dei legislatori regionali: tra «corresponsabilità» e «intese». – 3. Le strategie di semplificazione nel riparto di competenze legislative statali e regionali. – 4. I poteri sostitutivi di cui al c.d. «decreto semplificazioni bis» in rapporto alla previsione di cui all'art. 120 Cost. – 5. La semplificazione normativa a livello regionale: un quadro complesso ed eterogeneo. – 6. Alcune considerazioni intorno alle politiche di semplificazione normativa di livello regionale.

1. Il PNRR e le esigenze di semplificazione normativa: il problematico coinvolgimento delle Regioni.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito, Piano o PNRR)¹ e le misure attuative che sono state adottate (in particolare il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, di seguito indicato come «*decreto semplificazioni bis*», e il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, o «*decreto attuazione PNRR*») suscitano stimoli molteplici sul ruolo riconosciuto al legislatore regionale nella definizione ed attuazione delle politiche di semplificazione normativa.

Quando si parla di semplificazione normativa ci si riferisce alla politica di riduzione dello *stock* normativo e di garanzia della «qualità della legislazione».

Il PNRR ha riconosciuto la centralità di tale programma per l'attuazione di tutte le missioni proposte (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute), considerando tale disegno una «riforma abilitante» del Piano.

Ha rinvenuto, infatti, nell'eccesso di leggi e nella loro scarsa chiarezza il fattore che ha principalmente ostacolato la crescita e lo sviluppo del Paese.

In questa prospettiva, ha programmato diverse misure rispondenti a precise finalità di semplificazione: dal rafforzamento delle strutture per la semplificazione, al miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, alla semplificazione e razionalizzazione delle

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Sul tema, tra i contributi più recenti, cfr. C. DI COSTANZO, *Prime considerazioni sulla produzione legislativa nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* in *Osservatorio sulle fonti*, Fonti dello Stato, 2/2021; M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fonti delle Regioni ordinarie, n. 2/2021; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, 235 ss.; F. CONTE, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, 21 ss; M. A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it*, 28 luglio 2021; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 1 ss; E. FRASCA, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo tra evoluzioni, tendenze e contraddizioni del diritto dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 20 ss; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 113 ss; S. STAIANO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, iv ss.

CONSULTA ONLINE

normative in materia ambientale, di contrattualistica pubblica, di edilizia e urbanistica, agli interventi di abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione.

Nella loro attuazione, ha immaginato una collaborazione delle Regioni per le materie di rispettiva competenza.

Sul piano generale, l'implementazione del PNRR è stata articolata in tre differenti «momenti»: la realizzazione di specifici interventi e delle necessarie riforme è stata assegnata, nelle rispettive competenze, alle Regioni, alle singole amministrazioni centrali interessate (i Ministeri) e agli enti locali; il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano è stato affidato al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; la garanzia del monitoraggio dell'avanzamento del Piano è stata assegnata, invece, alla Cabina di regia, di cui il PNRR ha programmato la costituzione, insieme ad altre strutture di «Governance» del Piano medesimo.

Le Regioni, dunque, sono state considerate nella prima delle tre fasi attuative che il PNRR ha prospettato.

La cooperazione nell'implementazione del Piano è stata immaginata, tuttavia, in modo che queste non fossero coinvolte nella scelta dei singoli interventi di semplificazione, riservata allo Stato, ma solo nella loro esecuzione.

Tale circostanza ha suscitato la reazione delle Regioni, che in sede di Conferenza Stato-Regioni straordinaria, lo scorso 28 aprile, hanno adottato una «*informativa sul PNRR*».

Con tale documento, hanno evidenziato «*la necessità di procedere, in tempi rapidi ad un approfondito confronto, complessivo e settoriale, con il Governo per condividere gli obiettivi e le declinazioni delle priorità contenute nel PNRR, definire gli spazi di complementarità tra la programmazione e l'attuazione del Piano e la programmazione e l'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei per il ciclo 2021-2027, con una particolare attenzione alla coesione territoriale e al Mezzogiorno*

In quella occasione, per altro, hanno sottolineato che «*il Piano è stato elaborato senza procedere ad un opportuno confronto di merito con le stesse che avrebbe assicurato un allineamento e una coerenza anche con le programmazioni regionali, nonché il rispetto effettivo del partenariato istituzionale*», chiedendo «*al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali di farsi garante [almeno] della fase attuativa del Piano e di istituire, presso il suo Dicastero, tavoli di confronto settoriali di livello tecnico-operativo sulle sei Missioni prioritarie d'intervento definite nel PNRR, per poter conoscere in concreto quali saranno le progettualità che il Governo intende mettere in campo sui territori per ogni missione*»².

Le richieste menzionate sono state solo in parte recepite dalle misure di attuazione del Piano.

Difatti, dal mese di maggio 2021 sono stati attivati presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie i suddetti tavoli tecnici di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le Autonomie locali, con lo scopo di «condividere nel dettaglio gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e definirne le modalità di attuazione con il coinvolgimento degli enti territoriali (Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni)».

Purtuttavia, è successivamente entrato in vigore il citato «*decreto semplificazioni bis*» che, nell'istituire il menzionato sistema di *Governance* del Piano, ha disciplinato una serie di poteri sostitutivi dell'Esecutivo, da esercitare qualora le Regioni «ostacolino» la sua attuazione.

Il provvedimento normativo in questione ha, infatti, creato la menzionata Cabina di Regia³, con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del PNRR.

² Sul coinvolgimento, invece, delle Camere nella formulazione e adozione del PNRR, cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo, cit.*, in [Federalismi.it](#), n. 18/2021, 235 ss;

³ Presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza, su questioni d'interesse di più Regioni o Province autonome.

CONSULTA ONLINE

All'organo appena menzionato ha riconosciuto il potere di promuovere il coordinamento tra i diversi livelli di governo e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi del Governo in caso di «mancata adozione di atti necessari all'avvio dei progetti del Piano», ovvero di «ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti» da parte, per quanto in questa sede interessa, di Regioni e Province autonome (art. 2).

Più esattamente, ha disposto un procedimento trifasico: a fronte dell'«inadempimento» di Regioni e Province autonome nell'attuazione degli strumenti di semplificazione ha previsto che il Presidente del Consiglio possa assegnare loro un termine per provvedere non superiore a trenta giorni; in caso di perdurante inerzia, ha riconosciuto al Consiglio dei ministri il potere di individuare l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa di procedere alla nomina di uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti; tali soggetti, ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, sono stati abilitati a provvedere all'adozione dei relativi atti mediante ordinanza motivata.

Si tratta di un potere di ordinanza, a contenuto atipico, dalla particolare «attitudine derogatoria», atteso che il decreto ha previsto che queste possano essere adottate «in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (art. 12)».

A questo quadro, il menzionato «*decreto attuazione PNRR*» ha aggiunto il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (c.d. «*Nucleo PNRR Stato-Regioni*»), istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra «le amministrazioni statali titolari di interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e gli enti territoriali» (art. 33).

Si tratta di un organo cui sono stati attribuiti compiti di assistenza alle Regioni e agli enti locali.

A questo, in particolare, è stata affidata l'istruttoria dei tavoli tecnici di confronto settoriali.

Allo stesso, è stato assegnato il supporto di Regioni e Province autonome nella elaborazione di un «*Progetto bandiera*» - documento che queste sono state chiamate ad elaborare, coerentemente con le linee del PNRR, «avente particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia autonoma».

2. La semplificazione normativa secondo l'Agenda 2020-2023 e il coinvolgimento dei legislatori regionali: tra «corresponsabilità» e «intese».

Per misurare il livello di coinvolgimento assicurato alle Regioni nell'implementazione del PNRR, occorrerà comprendere quale «influenza» queste riusciranno ad esercitare nell'ambito dei menzionati tavoli tecnici permanenti e d'altra parte come verranno interpretati ed eventualmente applicati i poteri sostitutivi di cui al «*decreto semplificazioni bis*».

Può, però, fin d'ora dirsi che nella previsione dell'insieme di controlli, monitoraggi e garanzie del puntuale assolvimento dei compiti e delle funzioni assegnati alle Regioni nell'ambito dell'attuazione del PNRR, l'attuale Governo sembra essere stato mosso dalla condivisibile preoccupazione che queste possano «rallentare» il perseguimento degli obiettivi che il documento di programmazione ha individuato.

Evidentemente, la paura è rafforzata in considerazione del fatto che attraverso il PNRR l'Italia ha richiesto di beneficiare dei fondi di *Next Generation EU* (in parte già riconosciuti al Paese), che

CONSULTA ONLINE

costituiscono risorse messe a disposizione dalle istituzioni «eurounitarie» allo scopo di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale⁴.

Si tratta infatti principalmente di prestiti, cioè di somme che l'Italia sarà chiamata restituire seppure a tassi agevolati.

La preoccupazione sembra essere stata, allora, quella di creare un contesto in grado di consentire il rispetto delle brevi tempistiche delineate dal Piano, che prevede il puntuale raggiungimento di pressoché tutti gli obiettivi programmati entro il 31 dicembre 2026, momento nel quale si dovrebbero registrare importanti risultati in termini di crescita economica ed occupazionale del Paese, che consentirebbero di disporre delle risorse necessarie al risanamento di questo «debito» nei confronti dell'UE.

Purtuttavia, questa scelta presenta alcuni profili problematici.

Anzitutto, pone alcune difficoltà di coordinamento tra il PNRR e altri recenti programmi di semplificazione.

Il riferimento è, evidentemente, all'Agenda per la semplificazione 2020-2023⁵, programma di semplificazioni condiviso tra Stato, Regioni, Province autonome e Autonomie locali, frutto dell'intesa in Conferenza unificata del 23 novembre 2020, la cui attuazione è affidata ad accordi e intese ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, prodromici a coordinare le iniziative e le attività delle amministrazioni interessate e definire le misure di implementazione da adottare, per favorire l'adozione dei quali è stata disposta la creazione un apposito Comitato interistituzionale⁶.

Oltre alla parziale coincidenza del periodo di riferimento dei due programmi (il PNRR considera il quinquennio 2021-2026, l'Agenda per la semplificazione il triennio 2020-2023), gli ambiti di intervento e gli obiettivi programmati dall'Agenda descrivono alcune missioni poi ricomprese nel PNRR⁷.

Il raccordo tra i due documenti, nel Piano di ripresa e resilienza (adottato pochi mesi dopo l'Agenda), è stato affidato ad un paragrafo intitolato «buona amministrazione», nel quale sono stati menzionati sinteticamente gli obiettivi dell'Agenda ed è stato rilevato che «la pianificazione di

⁴ Per una completa ricostruzione del contesto politico-economico in cui è nato il programma *Next Generation EU* e un'analisi del rapporto tra PNRR e «Stato in economia» si rinvia a A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*, cit., 239 ss.

⁵ L'Agenda per la semplificazione, originariamente prevista dall'articolo 24 della legge 11 agosto 2014, n. 114 (di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90) in riferimento al triennio 2015-2017, è stata poi riproposta dal c.d. «decreto semplificazioni» (decreto-legge n. 76 del 2020) anche per il triennio 2020-2023.

⁶ Si tratta di un organo composto dal «Ministro per la Pubblica Amministrazione o da un suo delegato, dal Ministro per gli Affari regionali o da un suo delegato, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o da un suo delegato, dal Presidente dell'ANCI o da un suo delegato, dal Presidente dell'UPI o da un suo delegato». A supporto di tale struttura, l'intesa ha posto il «tavolo tecnico per la semplificazione costituito dai rappresentanti del Dipartimento della Funzione Pubblica, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI», assegnando la segreteria tecnica «all'Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, in stretto raccordo con l'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, con l'ANCI e l'UPI».

⁷ Difatti, l'Agenda progetta la semplificazione dei controlli sulle imprese, a partire da aree di regolazione di particolare importanza come ambiente, igiene e sicurezza degli alimenti e sicurezza sul lavoro, mediante l'analisi e la diffusione di modelli di razionalizzazione dell'attività ispettiva, entro il 31 dicembre 2022; l'eliminazione degli adempimenti eccessivi, inutili e non più rispondenti alle esigenze di tutela degli interessi pubblici che appesantiscono le attività delle pubbliche amministrazioni, entro dicembre 2022; la standardizzazione e semplificazione della modulistica anche nei settori finora non interessati dall'elaborazione della modulistica unificata (tra i primi ambiti da includere è possibile citare, ad esempio, la modulistica per la banda ultra larga, le autorizzazioni sismica e paesaggistica), al fine di garantire omogeneità sul territorio nazionale e digitalizzazione delle procedure, entro giugno 2023; la semplificazione del «linguaggio amministrativo», al fine di aumentare la chiarezza dei documenti amministrativi, entro il 31 dicembre 2023 e entro lo stesso tempo il raggiungimento di obiettivi di tutela ambientale e *green economy*.

CONSULTA ONLINE

dettaglio e il coordinamento operativo delle attività e la verifica dell’attuazione sono assicurati da un tavolo tecnico istituito ai sensi dell’art. 2 della Intesa sancita in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali (art. 15 decreto-legge n.76 del 2020) che ha l’adottato l’agenda per la Semplificazione. Il tavolo tecnico è composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati da ANCI e UPI e quattro designati dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Le attività di coordinamento e segreteria tecnica sono assicurate dall’Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del DFP».

Può dubitarsi, però, che questi pochi riferimenti siano sufficienti per coordinare l’attuazione di due documenti così profondamente interconnessi e parzialmente coincidenti in relazione alle aree di intervento e agli obiettivi prefissati, che comportano un livello di coinvolgimento delle Regioni così diverso.

Da un lato, infatti, l’Agenda affida l’attuazione del programma di semplificazione ad accordi ed intese conclusi in sede di Conferenza unificata, considerando Regioni e Stato corresponsabili nella realizzazione degli obiettivi programmati, e al contempo assegna il monitoraggio della sua attuazione ad una struttura «integrata», composta da membri di tutti i livelli di governo.

Dall’altro, il PNRR, pur contemplando le Regioni tra i soggetti competenti ad implementare le sue previsioni e pur integrato dalla previsione dei richiamati tavoli tecnici di confronto per la scelta delle misure attuative, sembra conferire al solo Governo la responsabilità della sua attuazione, tanto da ammettere anche l’esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle Regioni che ostacoli il raggiungimento degli scopi del Piano.

In questa prospettiva, non è impossibile immaginare che l’implementazione del PNRR (alla quale si può ritenere che verrà data priorità in considerazione degli importanti interessi economici nazionali ad essa connessi) possa condurre alla violazione delle modalità di attuazione dell’Agenda e, conseguentemente, di alcuni «punti» dell’intesa che, a novembre 2020, è stata sancita.

3. Le strategie di semplificazione nel riparto di competenze legislative statali e regionali.

Questo richiamo da un lato al PNRR, dall’altro all’Agenda, e al diverso livello di coinvolgimento delle Regioni nella loro attuazione, impone di interrogarsi in ordine al riparto di competenze legislative tra legislatori, statale e regionali, in materia di semplificazione.

In questo senso, né il PNRR (che affida la sua attuazione ad interventi normativi statali, eventualmente integrati da discipline regionali) né l’Agenda (che immagina la conclusione di intese o accordi prima della definizione delle misure di semplificazione) affrontano tale tema.

La questione, poi, è resa ancor più complessa dalla circostanza che si tratta di documenti programmatici, ancorché in alcune parti analitici nella definizione delle misure da adottare. Tendenzialmente, quindi, questi non indicano nel dettaglio il contenuto dispositivo di ogni singola disciplina di semplificazione di cui progettano l’adozione, ma rappresentano (in modo più o meno preciso) l’obiettivo che dovranno raggiungere.

Come si è detto, il PNRR, al pari dell’Agenda, programma semplificazioni settoriali, nelle materie della contrattualistica pubblica, della disciplina dei procedimenti amministrativi, dell’informatizzazione della pubblica amministrazione, della tutela ambientale, dell’edilizia e della rigenerazione urbana.

A tali interventi, a differenza dell’Agenda, aggiunge la riforma di certe normative statali che frenano la concorrenza e misure tese ad assicurare la «qualità» della legislazione nazionale.

Vengono progettate, quindi, misure che intercettano una pluralità di materie di cui all’art. 117 Cost. Di esse, tuttavia, sembra emergere la strumentalità a garantire alcuni valori costituzionalmente protetti che delineano talune materie che la giurisprudenza costituzionale ha denominato «trasversali».

Il riferimento è alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, cui per altro la Corte costituzionale ha già ricondotto talune misure di

semplificazione amministrativa, sostenendo che l'attività amministrativa, e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere, possono assurgere alla qualifica di «prestazione», della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati⁸.

Ancora, il richiamo è alla tutela ambientale e paesaggistica, rispetto alla quale la Corte ha rilevato che gravando su un bene, quale il territorio, complesso ed unitario, considerato un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali⁹.

Allo stesso modo, il rinvio è alla tutela della concorrenza, di cui, com'è noto, la giurisprudenza costituzionale ha accolto un'accezione dinamica, che comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato»)¹⁰.

Dato il carattere finalistico di tali competenze attribuite allo Stato, secondo costante giurisprudenza costituzionale, queste sono idonee ad assumere carattere prevalente e fungere da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale, potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, *sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta*¹¹.

Se il richiamo ad alcune materie «trasversali» sembra non consentire di escludere che il legislatore statale possa disporre le suddette misure di semplificazioni, la clausola da ultimo citata potrebbe costituire un vincolo nell'adozione di certi interventi di semplificazione, adottati a livello nazionale, ritenuti non strettamente necessari, che intercettino anche le competenze dei legislatori regionali, ma che non siano preceduti da adeguate forme di raccordo¹².

⁸ [Sentenze n. 247 del 2020](#), [n. 246 del 2018](#), [n. 62 del 2013](#), [n. 207 del 2012](#), [n. 203 del 2012](#), [n. 92 del 2011](#), [n. 8 del 2011](#), [n. 10 del 2010](#), [n. 322 del 2009](#), [n. 134 del 2006](#), [n. 328 del 2006](#), [n. 285 del 2005](#), [n. 120 del 2005](#).

Com'è ampiamente noto, le politiche di semplificazione normativa ed amministrativa sono spesso intrecciate e difficilmente distinguibili. Si pensi agli interventi normativi settoriali di riordino di certe discipline, finalizzati contemporaneamente ad accelerare l'azione delle pubbliche amministrazioni nelle stesse o alle misure di delegificazione, deregolamentazione e deburocratizzazione e ai riflessi che essi producono sul sistema delle fonti.

⁹ [Sentenze n. 164 del 2021](#), [n. 66 del 2018](#), [n. 11 del 2016](#), [n. 309 del 2011](#), [n. 101 del 2010](#), [n. 226 del 2009](#), [n. 180 del 2008](#), [n. 378 del 2007](#) e [n. 367 del 2007](#).

¹⁰ [Sentenze n. 78 del 2020](#), [n. 56 del 2020](#), [n. 98 del 2017](#), [n. 287 del 2016](#), [n. 239 del 2016](#), [n. 104 del 2014](#), [n. 65 del 2013](#), [n. 38 del 2013](#), [n. 27 del 2013](#), [n. 8 del 2013](#), [n. 299 del 2012](#), [n. 288 del 2010](#), [n. 247 del 2010](#), [n. 12 del 2009](#), [n. 104 del 2008](#), [n. 380 del 2007](#), [n. 80 del 2006](#), [n. 175 del 2005](#), [n. 272 del 2004](#) e [n. 14 del 2004](#); ordinanza n. 199 del 2006.

¹¹ [Sentenze n. 56 del 2020](#), [n. 287 del 2016](#), [n. 2 del 2014](#), [n. 291 del 2012](#), [n. 18 del 2012](#), [n. 150 del 2011](#), [n. 288 del 2010](#), [n. 52 del 2010](#), [n. 452 del 2007](#), [n. 431 del 2007](#), [n. 430 del 2007](#), [n. 401 del 2007](#) e [n. 80 del 2006](#).

¹² Probabilmente, infatti, per misure di semplificazione non strettamente necessarie per soddisfare i valori costituzionali che sono stati richiamati nel testo e che coinvolgano altrettante competenze regionali potrebbe porsi la necessità di un'intesa, nel rispetto di quella giurisprudenza costituzionale che ammette l'intervento del legislatore statale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, per i quali risultati impossibile comporre il concorso di funzioni legislative statali e regionali tramite il criterio di prevalenza, purché nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, che può appunto ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa (cfr. [sentenze n. 251 del 2016](#), [n. 1 del 2016](#), [n. 140 del 2015](#), [n. 44 del 2014](#), [n. 118 del 2013](#), [n. 237 del 2009](#), [n. 352 del 2008](#), [n. 168 del 2008](#), [n. 50 del 2008](#) e [n. 288 del 1993](#)). Occorrerà dunque vedere anche che dimensione prenderà il confronto tra Stato e Regioni all'interno dei menzionati tavoli tecnici permanenti.

Evidentemente, però, con specifico riguardo alle misure di semplificazione attuative del PNRR, non è da escludere che anche tale clausola possa essere interpretata «restrittivamente», alla luce della previsione di cui all'art. 81 Cost., che pone in capo allo Stato la responsabilità di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e degli interessi economici connessi all'attuazione del PNRR, dal cui corretto svolgimento dipende la possibilità di beneficiare dei fondi di *NGEU*, nonché la futura capacità di far fronte agli impegni finanziari assunti con le istituzioni «eurounitarie».

4. I poteri sostitutivi di cui al c.d. «decreto semplificazioni bis» in rapporto alla previsione di cui all'art. 120 Cost.

In questo contesto vanno allora inquadrati anche i poteri sostituivi di cui al citato «*decreto semplificazioni bis*».

Si può ritenere, infatti, che nel prevedere i suddetti poteri sostitutivi questo dia attuazione all'art. 120 Cost. che stabilisce, com'è noto, che il Governo possa sostituirsi a organi delle Regioni quando lo richiedono, tra l'altro, *la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica*, nonché *la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, e che al contempo riserva alla legge il compito di definire *le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*¹³.

Senza volersi soffermare sul punto, sono note le difficoltà interpretative che hanno interessato tale disposizione costituzionale.

In particolare, è noto l'ampio dibattito scientifico in relazione alla natura e ai limiti di tale potere, che ha visto contrapporsi coloro che limitano l'intervento sostitutivo alle sole funzioni amministrative e chi ammette anche una sostituzione «in via normativa»¹⁴, sul quale è intervenuta

¹³ Sul tema, cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Palermo, :duepunti, 2007, 22 ss. L'Autore opera una distinzione tra «sostituzione ordinaria», che considera «una species del più generale fenomeno della allocazione di funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118 Cost., e – in quanto tale – deve ritenersi giustificata soltanto ove sussistano casi di interconnessione funzionale» e «sostituzione straordinaria», che ritiene «chiamata ad entrare in gioco ove a causa del mancato svolgersi di tali funzioni possano essere danneggiati alcuni interessi specificamente individuati dalla Costituzione e dalla stessa ritenuti di particolare rilevanza». In questo senso, la sostituzione di cui all'art. 120 Cost. è intesa come «un rimedio al possibile fallimento della consueta distribuzione delle competenze circa la cura di questi interessi».

¹⁴ La prima tesi è stata argomentata da G. U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le regioni*, 2002, 735; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 150-151; S. P. PANUNZIO, *Audizione innanzi alla I Commissione permanente del Senato della Repubblica*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Atti dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Roma, 2002, I, 127; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le regioni*, 2001, 1241; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 217; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, 2002, 187; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le regioni*, 2002, 691; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le regioni*, 2001, 1323; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur.cost.*, 2002, 1186-1187; A. LOIODICE, *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001. Vincoli internazionali e poteri sostitutivi*, in [Federalismi.it](#); A. RUGGERI, *Note minime, "a prima lettura", a margine del disegno di legge La Loggia*, in [Federalismi.it](#); G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo articolo 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002, 742-743.

La seconda è stata argomentata da M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l.cost. n. 3 del 2001, relazione al Convegno "Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie"*; A. CERRI *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 211; E. GIANFRANCESCO, *Il potere*

CONSULTA ONLINE

anche la legge n. 131 del 2003, che dando attuazione all'art. 120 Cost., ha riportato l'inciso «anche normativi» riferendosi ai provvedimenti adottabili nell'esercizio del potere sostitutivo¹⁵.

Nel tentativo di riassumere questo complesso quadro normativo come precisato dalla Corte costituzionale, in dottrina si è evidenziato che «i poteri sostitutivi costituzionalmente previsti devono essere disciplinati esclusivamente dalla legge, che ne definisce i presupposti sostanziali e le condizioni procedurali di esercizio, in ossequio al principio di legalità; [...] i poteri sostitutivi possono essere esercitati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale o di adempimento illegittimo e devono riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'an; l'esercizio in concreto dei poteri sostitutivi statali deve essere affidato a commissari straordinari ovvero ad organi locali indicati dal Governo quali commissari *ad acta*; devono essere esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione, svolgendo un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni, e del principio di sussidiarietà (che per gli atti normativi implica la cedevolezza della regolazione sostitutiva); l'esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità; non è consentito l'esercizio di poteri ad "effetto legislativo" da parte dei commissari *ad acta*, rispetto all'azione dei quali le regioni sostituite non possono comunque interferire»¹⁶.

È allora in questo contesto così problematico che sembra inserirsi il citato art. 12 del «decreto semplificazioni bis», che prevede la possibilità del Governo di attivare i poteri sostitutivi, per quanto in questa sede interessa, in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni «degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti».

Da un lato, l'esercizio di tale potere sembra poter rispondere «all'esigenza di rilievo costituzionale di garantire la non incoerenza o contraddizione dell'azione dei poteri e degli organi pubblici nel quadro unitario offerto dall'ordine giuridico e istituzionale repubblicano»¹⁷.

Dall'altro, però, la previsione legislativa in questione rischia di essere eccessivamente generica¹⁸ se considerata alla luce del fatto che il Piano programma una pluralità di azioni per un gran numero di settori dell'ordinamento, al contempo non definendo quali attività e quali competenze debbano esercitare le Regioni ai fini della sua attuazione.

5. La semplificazione normativa a livello regionale: un quadro complesso ed eterogeneo.

In questo quadro, poi, ad aggravare ulteriormente la situazione si pone il rilievo che molti ordinamenti regionali hanno, nel tempo, mostrato di tenere in scarsa considerazione le istanze di semplificazione.

sostitutivo, in T.GROPPi E M.OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2003, 239; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it*, 2001, V, 194; G. M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *Federalismi.it*; F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in *Forumcostituzionale.it*; P.CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le regioni*, 2001, 1229.

¹⁵ Sul tema cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali*, cit., 197 ss. L'Autore confuta singolarmente le argomentazioni sottostanti alla prima teoria citata.

¹⁶ R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 7-8.

¹⁷ R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo*, cit. 6.

¹⁸ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, 26 ottobre 2021, 190.

Così, a fronte delle condivisibili preoccupazioni legate all'interesse anche economico dello Stato all'attuazione puntuale del PNRR di cui si è detto, si pone da parte dei legislatori regionali un livello di attenzione verso le tematiche in questione ancora fortemente disomogeneo.

Il diverso livello di introiezione degli obiettivi di semplificazione negli ordinamenti regionali non è svelato da un'indagine che si limita a guardare ai riferimenti al tema recati dagli statuti di autonomia. Difatti, quasi tutte le Regioni di diritto comune hanno provveduto ad inserire nei rispettivi atti di autonomia appositi riferimenti alla semplificazione, allo sviluppo di buone pratiche di normazione, alla qualità della regolazione, facendone obiettivi politici regionali, e talvolta anche individuando figure istituzionali apposite competenti al perseguitamento di tali valori¹⁹.

In relazione agli statuti speciali, invece, la circostanza che nessuno di questi reca un riferimento alla semplificazione o alla «qualità» della legislazione regionale può giustificarsi considerando la natura fonte che li approva e la complessità del procedimento per la loro revisione.

La disomogeneità emerge, invece, dall'analisi relativa alle modalità di attuazione di tali disposizioni statutarie.

Così, gli statuti di dodici Regioni recano un riferimento alla «qualità» della legislazione, prevalentemente nei capi relativi al procedimento legislativo o alla definizione delle competenze dei Consigli regionali²⁰. Alcuni statuti richiamano anche obiettivi di semplificazione, prevalentemente declinata nella sua accezione amministrativa²¹, ma in taluni casi anche normativa²².

Purtuttavia, emerge un generale abbandono del ricorso a strumenti di *better regulation* quali analisi preventive (AIR) e valutazioni successive (VIR) di impatto della regolazione, che pure sono stati introdotti in molte Regioni²³. D'altro canto, la garanzia della «qualità» della produzione

¹⁹ Una menzione particolare merita lo statuto della Regione Molise, per la disciplina del «Comitato per la legislazione», organo regionale speculare al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

²⁰ Tra queste, l'art. 40 dello statuto della Regione Abruzzo; l'art. 44 dello statuto della Basilicata; l'art. 29 dello statuto della Campania; l'art. 44 dello statuto della Lombardia; l'art. 37 dello statuto del Molise; l'art. 44 dello statuto della Toscana, che dopo aver evidenziato che la Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure ed aver promosso, per il perseguitamento di tali finalità, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici, prevede che le proposte di legge che non osservino le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione debbano essere dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza.

²¹ Così, ad esempio: lo statuto della Regione Calabria, all'art. 49; lo statuto delle Marche, all'art. 45; e lo statuto umbro, all'art. 30.

²² Si pensi allo statuto della regione Lazio, art. 36; allo statuto della Regione Molise, art. 38; e allo statuto della Regione Puglia, art. 51.

²³ Si pensi alla Regione Piemonte, ove è stata approvata la legge regionale n. 13 del 1° agosto 2005, che ha rimesso alla Giunta regionale il compito di individuare i casi a cui applicare l'AIR, non seguita da alcuna esperienza attuativa significativa; alla Regione Lazio, che ha provveduto a dotarsi di un'apposita legge regionale sull'analisi preventiva di impatto (la legge regionale 29 luglio 2011 n. 8), che ha introdotto l'AIEPI (l'analisi di impatto economico della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa) e contemporaneamente ha istituito quale strumento di consultazione il Comitato delle micro, piccole e medie imprese, con la funzione di sensibilizzazione del legislatore regionale alle necessità delle micro, piccole e medie imprese in fase normativa, e che poi ha provveduto ad abrogare tale complesso sistema con la legge regionale 31 dicembre 2016, n. 17; alla Toscana, che con la legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 ha provveduto a regolare gli strumenti di analisi preventiva e successiva degli effetti degli atti normativi regionali. In attuazione di tale legge regionale sono stati adottati dapprima il regolamento interno della Giunta regionale n. 1/2009, quindi, il decreto del Presidente della G.R. 172/2009 con i quali sono stati precisati rispettivamente l'ambito di applicazione del sistema di analisi e valutazione e le metodologie di svolgimento dell'AIR regionale e la *checklist* che il regolatore regionale avrebbe dovuto seguire in relazione a ciascun intervento normativo, e in cui il periodo di applicazione si è concluso nel 2013. Cfr G. PERNICARO e S. ANNARATONE, *La Better Regulation a livello regionale e locale*, in G. MAZZANTINI e L. TAFANI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2019*, Napoli, 2019, 234, che connettono tale scelta «alle disponibilità effettive (in termini di tempo e di risorse economiche) che le regioni sono realmente in grado di destinare ai singoli temi. Scelte che, certamente, sono a loro volta connesse alle priorità politiche e commisurate alle problematiche generali che gli enti devono affrontare».

normativa regionale è affidata a «clausole valutative»²⁴, «missioni valutative» e «note informative»²⁵, il cui ricorso però solo in alcune Regioni più virtuose è stato sistematico²⁶.

Molte Regioni ordinarie hanno introdotto nei rispettivi ordinamenti leggi periodiche, in vario modo denominate, prodromiche al monitoraggio dell'ordinamento regionale, che tuttavia solo in pochi ordinamenti (come la Toscana, le Marche e la Lombardia) sono state approvate nel rispetto della cadenza prevista²⁷.

L'introduzione di leggi annuali di monitoraggio della legislazione regionale è avvenuta anche in alcune Regioni speciali, ove tuttavia si sono registrate alcune difficoltà applicative²⁸.

Alcune Regioni hanno introdotto una «legge regionale europea», per assicurare il recepimento della normativa «eurounitaria» nelle materie di competenza regionale – adottata con regolarità dall'Emilia Romagna²⁹, e per un certo periodo anche da Lombardia³⁰, Veneto³¹ e Abruzzo³².

²⁴ Le clausole valutative consistono in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività.

²⁵ Missioni valutative e note informative configurano un meccanismo di analisi ex post utilizzabile su richiesta di soggetti determinati (tendenzialmente una quota di consiglieri regionali), con specifico riguardo ad interventi regolatori precedentemente adottati e dei quali sia avvertita l'esigenza di procedere all'evidenziazione degli effetti che questi hanno prodotto.

²⁶ Si pensi alla Regione Lombardia, ove nel 2019 sono state pubblicate 37 relazioni informative della Giunta al Consiglio, su 69 attese, con un tasso di risposta del 54% superiore al tasso di risposta del 2018 pari al 31%; all'Emilia-Romagna, che dal 2015 ad oggi, ha approvato circa 36 clausole valutative; alle Marche, che dal 2015, ha approvato circa trenta clausole valutative, che hanno riguardato gli ambiti competenziali più diversi; e all'Umbria, che dal 2015 ad 2018, ne ha approvate 11.

²⁷ Si pensi alla Toscana, che ha introdotto la «legge regionale di manutenzione», approvandone dieci dal 2007; alla Liguria che ha introdotto la «legge regionale di semplificazione», approvandone 5 dal 1999, l'ultima delle quali del 2019 (la legge n. 24 del 2019) - queste hanno seguito lo schema, poi replicato dai decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008, adottati per attuare il meccanismo della c.d. «ghigliottina normativa» previsto dalla quarta legge di semplificazione statale, di individuare in apposite elencazioni indicate alle leggi le discipline da considerare espressamente abrogate e di inserire nel testo una disposizione abrogatrice che ha utilizzato la nota formula «sono o restano abrogate»; alle Marche, ove la legge 16 febbraio 2015, n. 3 ha istituito la legge regionale di semplificazione ed ove in attuazione di tale previsione, sono state approvate due leggi regionali di semplificazione (le leggi regionali n. 15 del 2017 e n. 8 del 2019); alla Lombardia, ove la legge annuale di semplificazione annuale è stata introdotta dalla legge regionale 8 luglio 2014, n. 19, quale provvedimento finalizzato a dare attuazione all'Agenda Lombardia Semplice, e in cui dal 2015 ad oggi, il Consiglio regionale ha approvato otto leggi di semplificazione con una regolare cadenza annuale, eccettuato il 2019; e al Piemonte che, dal 2017, ha approvato quattro leggi di annuali di riordino.

²⁸ In Sardegna, nel 2016, è stata approvata la legge regionale n. 24 che ha disciplinato la presentazione annuale di un disegno di legge «per la riduzione del numero delle leggi» di iniziativa della Giunta regionale, cui è seguita solo l'approvazione della legge regionale 11 gennaio 2019, n. 1, legge di semplificazione 2018; in Valle d'Aosta, dal 2000, il legislatore regionale ha adottato quattro «leggi di semplificazione del sistema normativo regionale. Abrogazione di leggi e regolamenti regionali»; In Friuli sono state adottate apposite leggi europee regionali sino al 2013, anno nel quale è stata approvata l'ultima legge europea della Regione, e segnatamente la legge regionale 11 ottobre 2013, n. 13 (Legge europea 2012).

²⁹ Ove, dal 2008 ad oggi, il Consiglio regionale ha provveduto ad approvare sei leggi regionali di attuazione della normativa comunitaria, tra le quali da ultimo la legge regionale 20 maggio 2021, n. 4 (la legge europea per il 2021), che ha introdotto, tra l'altro, la c.d. valutazione di genere ex ante. Si tratta di un'analisi di impatto effettuata dagli organismi competenti per la predisposizione degli atti regolatori regionali e presentata alla Commissione assembleare referente in grado di dare conto in particolare dell'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione, con particolare attenzione alla intersezionalità delle discriminazioni, alle discriminazioni multiple e alle persone con disabilità.

³⁰ In Lombardia, sono state approvate tre leggi regionali europee e segnatamente le leggi 8 aprile 2015 n. 8 (Legge europea regionale 2015), 30 marzo 2016 n. 8 (Legge europea regionale 2016) e 30 marzo 2017 n. 12 (Legge europea regionale 2017).

³¹ In Veneto, tale strumento è stato introdotto con la legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche

A corredo di tali strumenti, poche Regioni (Lombardia, Toscana e Liguria) hanno, poi, previsto anche la formulazione di una relazione annuale sulla legislazione regionale, al fine di monitorare le tendenze della produzione normativa ed eventualmente intervenire sulle criticità emerse³³.

6. Alcune considerazioni intorno alle politiche di semplificazione normativa di livello regionale.

Da questa analisi seppur breve emerge un quadro complesso.

Si evidenzia, infatti, un divario tra Centro-Nord e Sud Italia nella introiezione delle istanze di semplificazione negli ordinamenti regionali.

In generale e in via di approssimazione, le Regioni centro-settentrionali hanno dimostrato maggiore accuratezza nella gestione dei rispettivi plessi regolatori; le Regioni meridionali, invece, sono apparse talvolta assai carenti su questo piano.

Si tratta di un dato in linea sia con la distribuzione del tessuto imprenditoriale nel Paese, e che converge con la diffusione dei fenomeni corruttivi lungo il territorio italiano.

Com’è stato rilevato, infatti, «l’immagine dell’Italia è quella di un Paese ad elevato grado di corruzione sia nella percezione dei cittadini che di imprese e analisti. Come dimostrano i dati ricavabili dai precedenti indicatori non riesce ad ottenere risultati positivi né a livello mondiale né, tantomeno, a livello europeo dove si colloca costantemente a ridosso dei Paesi balcanici.

Come abbiamo appena ricordato, addirittura, riesce ad ottenere il record negativo come Paese europeo con la più alta variabilità interna: pensate che le Province di Trento e Bolzano e la Valle d’Aosta si attestano su punteggi importanti che addirittura li collocano al fianco delle regioni più virtuose del Nord Europa; mentre Calabria e Campania sono rinvenibili costantemente nella parte bassa della classifica assieme ad alcuni paesi del Mediterraneo e dell’Europa continentale orientale.

Un Paese sostanzialmente spaccato in due in cui le regioni del Nord e l’Umbria riescono a ottenere risultati addirittura al di sotto della media europea, mentre il meridione con il Lazio gira costantemente su punteggi negativi»³⁴.

dell’Unione europea), che sembra aver ricevuto attuazione con riferimento a quattro annualità, e più esattamente con le leggi regionali 8 agosto 2017 n. 22, 24 febbraio 2015 n. 2, 7 novembre 2013 n. 27 e 6 luglio 2012 n. 24.

³² In Abruzzo, è stata la legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22 a disciplinare la legge regionale europea. Dal 2010 al 2017 – momento a partire dal quale non si è più fatto ricorso a tale strumento – sono state approvate otto leggi europee e segnatamente le leggi 22 dicembre 2010, n. 59, 29 dicembre 2011, n. 44, 18 dicembre 2012, n. 64, 18 dicembre 2013, n. 55, 23 dicembre 2014, n. 46, 20 agosto 2015, n. 22, 30 agosto 2016, n. 30, 30 agosto 2017, n. 44.

³³ Il riferimento è alla regione Toscana, la quale ha provveduto a pubblicare annualmente un rapporto sulla normazione sin da maggio 2002, precorrendo gli altri ordinamenti regionali ed adottando infine sedici relazioni (l’ultima delle quali pubblicata nel 2020 e relativa al 2019). Eguale puntualità nella pubblicazione di un rapporto annuale sulla legislazione ha mostrato la Lombardia, che ha elaborato venti relazioni annuali, l’ultima delle quali ha dato conto delle tendenze della produzione normativa regionale da gennaio a dicembre 2020, considerando anche i riflessi sul sistema delle fonti regionali generati dalla situazione emergenziale. Allo stesso modo in Emilia-Romagna, la relazione sulla qualità della normazione si è consolidata come strumento per la qualità della normazione, tanto da essere giunta nel 2021 alla sua diciannovesima edizione. Più recente, è invece la prima relazione sullo stato della legislazione regionale ligure, risalente al 2011 e relativa alla produzione normativa del 2010. Pur tuttavia, anche in Liguria, il rapporto sulla normazione ha assunto connotati di stabilità e puntualità, essendo pubblicato da tale momento nel pieno rispetto della periodicità annuale. Diverso discorso deve essere invece fatto per il Piemonte, l’Umbria e le Marche, ove l’introduzione di una relazione sulla normazione regionale non sembra ricevuto una puntuale attuazione, risultando poi abbandonata la sua formulazione. Così, l’ultimo rapporto sulla legislazione piemontese risale a marzo 2017, la più recente relazione umbra riguarda la produzione normativa regionale dal 2013 al 2015 e in relazione alle Marche il rapporto 2018 costituisce l’ultimo pubblicato.

³⁴ J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell’esperienza italiana*, in [Amministrazione in Cammino](#), 26 agosto 2020, 16-17. Nello stesso senso, A. VANNUCCI, *L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in [Astrid](#), 2010, 8-10. Merita una particolare menzione, poi, il contributo di L. PICCI, *Corruzione in Italia: quanto costa non essere la Germania? 585 miliardi l’anno (più o meno)*, in [Google Sites](#).

CONSULTA ONLINE

Tra gli ordinamenti regionali più attenti all’attuazione di politiche di semplificazione, un dato comune è quello di prestare grande attenzione alla programmazione normativa, secondo almeno due profili.

Da un lato, l’attività dei consigli regionali risulta spesso scandita dalla previsione di sessioni di lavori (di manutenzione, europea, di semplificazione), sicché si ha una produzione normativa regionale «a cadenza ritmata».

Dall’altro, è dedicato particolare impegno nell’attività di valutazione e monitoraggio *ex post* degli interventi normativi approvati nella Regione. In questo senso, risulta che gli ordinamenti regionali più virtuosi tengano in considerazione la «circolarità» del procedimento normativo, riservando grande importanza alla valutazione dell’impatto delle rispettive regolazioni, immaginando questo come fattore di impulso e condizione di avvio di nuovi cicli regolatori.

In questo senso, può interpretarsi l’attenzione dedicata a clausole e missioni valutative.

Al contempo, sembra emergere, negli ordinamenti regionali che maggiormente hanno prestato attenzione alle istanze di semplificazione, una certa meticolosità nel mantenimento di certi rapporti tra leggi adottate ed abrogate in taluni ordinamenti regionali.

Si è calcolato, ad esempio, che «per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.400 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate l’80,8% (1.940), in Toscana su 3.501 il 64,3% (2.251) e in Piemonte su 2.318 il 61,0% (1.413); per quanto riguarda le specialità, in Valle d’Aosta su 2.986 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 64,6% (1.929), nella Provincia autonoma di Trento su 1.438 il 64,0% (921) e in Friuli-Venezia Giulia su 2.526 il 51,1% (1.292)»³⁵.

Anche le Regioni più virtuose, quindi, sembrano aver provato ad attuare una strategia di semplificazione similare a quella che per tanto tempo anche a livello nazionale si è provato a seguire, che guarda alla semplificazione come ad una politica che interessa l’intero ordinamento normativo e che si sostanzia nel monitoraggio del sistema delle fonti, nella riduzione del numero totale di norme vigenti e nella sistemazione e nel riordino delle discipline normative.

Proprio in questa direzione, si spiega l’introduzione di leggi regionali annuali di manutenzione, la previsione di resoconti periodici sulla legislazione regionale e la stessa attenzione al mantenimento di certi rapporti tra leggi regionali adottate e abrogate nel corso dello stesso anno.

Questo modo di intendere la politica di semplificazione non sembra essere, però, lo stesso accolto dal PNRR, che invece immagina interventi di semplificazione mirati e settoriali.

Tale documento, infatti, come si è detto, programma semplificazioni e razionalizzazioni specifiche (in materia di contratti pubblici, ambiente, edilizia ed urbanistica, di investimenti nel Mezzogiorno, delle discipline che alimentano la corruzione o sul tema della digitalizzazione).

Sembra, allora, che a livello nazionale si stia intraprendendo un percorso di semplificazione «diverso» da quello fino ad ora seguito a livello regionale, nel quale la semplificazione è intesa come un insieme di misure settoriali, da attuare nel rispetto di tempi certi e rapidi, abbandonando l’idea di procedere a interventi sistematici e duraturi nel tempo.

Si tratta di una strategia probabilmente più in linea con le indicazioni che provengono dalle istituzioni «eurounitarie», che sembrano disegnare anch’esse programmi di semplificazione settoriali e «per missioni».

Tale indirizzo è stato già proposto in altri programmi di semplificazione adottati nel Paese, con la differenza, però, che adesso si avverte probabilmente la necessità di procedere ad una sua attuazione con maggiore serietà ed impegno, per le importanti implicazioni economiche connesse all’attuazione del PNRR.

È allora forse pure in quest’ottica che può leggersi il ridotto coinvolgimento delle Regioni nell’implementazione di tale Piano, insieme alla previsione dei menzionati poteri sostitutivi, seppur

³⁵ Così, dal *Rapporto sulla legislazione 2019-2020*, pubblicato a cura del Servizio studi della Camera dei deputati e reperibile sul sito istituzionale di questa, che sembra tenere conto anche delle «dimensioni» e degli ambiti di intervento di tali provvedimenti normativi.

CONSULTA ONLINE

con le criticità che si è provato a fare emergere in ordine alla genericità della sua formulazione a fronte della mancata specificazione del preciso ruolo di queste nell’attuazione del Piano.

La prospettiva, infatti, sembra essere quella di evitare che le eventuali difficoltà delle Regioni nell'accogliere tale «nuova» strategia di semplificazione, possano ostacolare l'accesso ai benefici economici di *Next Generation Eu* e il raggiungimento dei risultati attesi in termini di crescita economica ed occupazionale del Paese.