

STRUMENTI
PER LA DIDATTICA E LA RICERCA

– 106 –

La semplificazione in Toscana

La legge n. 40 del 2009

a cura di

Andrea Simoncini

Firenze University Press
2011

La semplificazione in Toscana : la legge n. 40 del 2009 /
a cura di Andrea Simoncini. – Firenze : Firenze Univer-
sity Press, 2011.

(Strumenti per la didattica e la ricerca ; 106)

<http://digital.casalini.it/9788864532394>

ISBN 978-88-6453-237-0 (print)

ISBN 978-88-6453-239-4 (online)

I capitoli del volume sono basati sulle relazioni tenute al convegno “La legge regio-
nale toscana di semplificazione e riordino normativo n. 40/2009” del 18 novembre
2009, organizzato all’interno del Progetto di ricerca SIMPLE (semplificazione per le
imprese il lavoro e l’economia), e sono aggiornati al febbraio 2010

Volume pubblicato con il contributo di:
Fondazione per la ricerca e l’innovazione
Promossa dall’Università degli Studi di Firenze

Corso di aggiornamento «La qualità della normazione: trasparenza e semplificazio-
ne (legislativa e amministrativa)»

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández
Immagine di copertina: © Gemenacom | Dreamstime.com

© 2011 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://www.fupress.com/>

Printed in Italy

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE. LA SEMPLIFICAZIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA <i>Andrea Simoncini</i> | 7 |
| PARTE I La legge regionale toscana n. 40 del 2009 | |
| L'IMPEGNO REGIONALE PER LA SEMPLIFICAZIONE <i>Federico Gelli</i> | 15 |
| SEMPLIFICAZIONE, DIRITTO DI ACCESSO E NON SOLO NELLA LEGGE N. 40 DEL 2009 <i>Massimo Carli</i> | 21 |
| PROFILI PROBLEMATICI DELL'OPERAZIONE «TAGLIALEGGI» NELLA LEGGE DELLA REGIONE TOSCANA N. 40 DEL 2009 <i>Marcello Cecchetti</i> | 27 |
| L'IMPATTO DELLA LEGGE REGIONALE N. 40 DEL 2009 SULL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE <i>Francesca De Santis</i> | 41 |
| L'IMPATTO DELLA LEGGE REGIONALE N. 40 DEL 2009 SULL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE <i>Carlo Paolini</i> | 51 |
| LA SEMPLIFICAZIONE E LE IMPRESE: ALCUNE RIFLESSIONI SULLE PROSPETTIVE IN TOSCANA A PARTIRE DALLA LEGGE REGIONALE N. 40 DEL 2009 <i>Gabriele Baccetti</i> | 59 |

6 La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009

| | |
|---|-----|
| LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PER LE IMPRESE. LA PROSPETTIVA ECONOMICO-AZIENDALE <i>Giovanni Liberatore</i> | 69 |
| PARTE II Uno studio sulla riduzione degli oneri amministrativi per le imprese in ambito ambientale: il progetto «simple» | |
| UNA SINTESI DEI MODELLI INTERNAZIONALI DI <i>BETTER</i> <i>REGULATION</i> E LA LORO TRADUZIONE IN ITALIA <i>Serena Sileoni, Erik Longo</i> | 77 |
| LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA 40/2009: ALCUNE RIFLESSIONI PRENDENDO SPUNTO DAI PROCEDIMENTI PROVINCIALI IN CAMPO AMBIENTALE <i>Marco Ciancaglini</i> | 105 |
| L'INDAGINE SVOLTA: LE PRINCIPALI CRITICITÀ NELLE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI DI COMPETENZA DELLE PROVINCE <i>Massimo Achilli</i> | 125 |
| IL METODO DI RILEVAZIONE DEI DATI: LO <i>STANDARD COST MODEL</i> <i>Olivia Russo</i> | 139 |

Andrea
Simoncini

Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica

I. La semplificazione: condizione per una riforma effettiva dell'amministrazione pubblica

Che ci sia bisogno di riformare la nostra Pubblica Amministrazione è un auspicio che ormai non ha più necessità di giustificazione; la sproporzione tra le attese e le *performances* nel settore pubblico sta diventando una forbice che tende ad allargarsi sempre più, in maniera inversamente proporzionale al tasso di successo dei tentativi riformatori che si susseguono ormai dagli anni Novanta.

Non è un caso, dunque, che la parola d'ordine «riformare l'amministrazione» è oggi comune agli opposti schieramenti politici che si sono susseguiti negli ultimi anni al governo.

Tra i temi di questa riforma quello della «semplificazione» è certamente uno dei più rilevanti.

Basti pensare che il governo attualmente in carica, oltre ad avere un Ministro della Funzione pubblica che ha fatto della semplificazione degli oneri amministrativi uno degli obiettivi fondamentali nella sua azione, ha nel suo organico anche un altro Ministro – senza portafogli – specificamente dedicato alla semplificazione, come evidenziano Serena Sileoni e Erik Longo nel loro contributo.

Prendendo in considerazione il solo livello del governo centrale, ad oggi esistono ben quattro organismi che a diverso titolo si occupano di semplificazione (il DAGL, il Comitato interministeriale per la qualità della regolazione, il Tavolo permanente per la semplificazione, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione).

Verrebbe da pensare che tra non molto si porrà il problema di semplificare gli apparati per la semplificazione!

In effetti, l'ideale della semplificazione (ovvero della *semplicità*, come oggi la definisce il nuovo Statuto della Regione Toscana all'articolo 3 lettera

z) ha radici lontane se è vero che gli stessi Costituenti già nel 1948 si preoccuparono di richiedere alla legge di assicurare il «buon andamento» (oltre che l'imparzialità) dei «pubblici uffici».

È d'altra parte indubbio che a partire dagli anni Novanta questo auspicio è divenuto una priorità assolutamente non più rinviabile, stante l'impossibilità per la Repubblica di continuare a finanziare la spesa generata da una amministrazione improduttiva o inefficiente. E non v'è ombra di dubbio che la semplificazione (ovvero la complicazione) del sistema amministrativo è uno dei fattori cruciali per consentire la produttività e l'efficienza del settore pubblico.

2. Le stagioni della semplificazione

Ma in oltre vent'anni di dibattito pubblico e di iniziative per la semplificazione in realtà i temi e le sottolineature non sono state sempre identiche; dietro lo 'slogan' della semplificazione si celano, a dire il vero, idee, approcci e politiche diverse. Proviamo in maniera schematica a fare ordine tra le diverse 'stagioni' della semplificazione.

2.1 Semplificazione e qualità del sistema normativo

La prima direttrice delle politiche di semplificazione ha visto nell'eccessivo numero di leggi vigenti la principale causa dell'inefficienza della amministrazione e delle istituzioni pubbliche.

La prima stagione della semplificazione è stata dominata dallo strumento della delegificazione, il meccanismo 'escogitato' dalla fine degli anni Ottanta per sfoltire l'eccesso di norme di rango primario riportando al rango secondario tutte le norme di minore importanza. La norma cardine di questo meccanismo era prevista nell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Ma anche la delegificazione, purtroppo, più che un processo di riforma è stata una 'moda', come alcuni hanno rilevato recentemente, visto che nonostante negli anni Novanta si sia delegificato molto, questo procedimento si è rivelato scarsamente funzionale.

La reazione a questo fallimento ha prodotto un effetto 'boomerang' e così essendo partiti con l'obiettivo di spostare l'accento dalle fonti primarie (leggi, decreti-legge e decreti legislativi) alle fonti secondarie (regolamenti del governo) ci si è accorti che era più opportuno tornare a concentrare l'attenzione sulle fonti legislative con l'obiettivo di riordinare e razionalizzare questa normativa; si è aperta così la stagione della (termine orribile) «testunificazione», ovverosia della approvazione di «testi unici» in cui riorganizzare le fonti primarie per settori (si pensi ai beni culturali, alla disciplina bancaria, agli enti locali e alla sicurezza sul lavoro) giungendo anche ad ipotizzare la categoria 'ibrida' dei testi unici di natura *mista* (ovvero composti in parte di norme primarie e in parte di norme secondarie).

Alla stagione dei testi unici è poi seguita quella dei codici settoriali, in cui alla forma «testo unico» è preferita quella del codice (si pensi al settore dei beni culturali, a quello dell'ambiente o del consumo) ed infine siamo arrivati all'innovazione più recente: l'introduzione a partire dal 2005 del procedimento denominato «taglia-leggi» (legge n. 246/2005) – sull'omologo «taglia-leggi regionale» si sofferma Marcello Cecchetti –; un rimedio drastico all'eccessivo numero di leggi in vigore realizzato attraverso l'abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi anteriori al 1970, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve.

Lo strumento del taglia-leggi ha poi avuto di recente un'ultima innovazione, giacché il Governo, rilevando la straordinaria necessità ed urgenza di tale intervento, ha inserito nel decreto-legge n. 112 del 2008 una disposizione (l'articolo 24) che abroga direttamente leggi ritenute vetuste – ormai esaurite negli effetti – per le quali l'effetto abrogativo (decorrente dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge) è anticipato rispetto alla scansione procedimentale prevista dalla legge n. 246 del 2005. La diversità rispetto ai provvedimenti precedenti è notevole: si opera non un riordino ed una articolata semplificazione, ma vengono 'cancellate' dall'ordinamento una serie di fonti primarie per le quali è accertata la cessazione dell'efficacia.

2.2 Semplificazione e qualità del sistema amministrativo

In modo quasi parallelo alla semplificazione normativa si è giocata anche un'altra partita, quella della semplificazione amministrativa. Le politiche di riforma del sistema amministrativo degli ultimi quindici anni hanno messo in luce che l'obiettivo della semplificazione dev'essere perseguito attraverso una riduzione della complicazione/complessità dei sistemi amministrativi, intendendo per sistemi amministrativi il complesso dei procedimenti e degli uffici preposti a dare concreta attuazione alle leggi.

Dalla riforma della legge sul procedimento amministrativo operata nel 1990 – e tutte le successive modifiche – è divenuta prioritaria l'esigenza di una trasformazione dell'amministrazione nella sua organizzazione e nei suoi rapporti con i cittadini. Si è avvertita la necessità di un'amministrazione meno autoreferenziale, rispondente ai canoni razionali del buon funzionamento, aperta a soddisfare realmente le esigenze dei cittadini e capace di offrire servizi in modo trasparente ed efficiente. Con la legge n. 241 del 1990 comincia, perciò, a farsi strada l'esigenza di regole flessibili per l'organizzazione e l'agire amministrativo e la necessità che la riforma dell'amministrazione fosse accompagnata dalla realizzazione di obiettivi di «semplificazione amministrativa». Contemporaneamente si avvia la difficile – ma necessaria – riforma che porta a distinguere per ogni livello di governo la sfera dell'indirizzo politico da quella della gestione amministrativa.

Negli anni successivi la rivoluzione delle amministrazioni italiane è divenuta 'sistema'. Le riforme Bassanini hanno usato la semplificazione per introdurre una profonda trasformazione dell'apparato organizzativo e delle procedure seguite tanto dalle amministrazioni nazionali che regionali e locali. Il principio di sussidiarietà nella sua versione verticale e orizzontale, l'introduzione delle regole di autocertificazione e la garanzia di una maggiore trasparenza e celerità del procedimento amministrativo hanno tentato di semplificare gli apparati burocratici rendendoli più utili al cittadino.

In seguito, dopo l'approvazione delle leggi Bassanini e la prima legge annuale di semplificazione (legge n. 50 del 1999) si è aperta un'ulteriore nuova fase, che mira a cogliere l'impatto economico delle riforme che riguardano l'amministrazione e la regolazione. La consapevolezza del valore economico di tale processo rappresenta la convergenza italiana verso l'impostazione sulla qualità della regolazione introdotta dalle raccomandazioni OCSE, di cui si trova menzione nel lavoro condotto all'interno di questo volume da Serena Sileoni ed Erik Longo.

2.3 Semplificazione e «riduzione degli oneri amministrativi» (lo *standard cost model*)

Ultima in ordine di tempo è la *new wave* delle diverse stagioni della semplificazione: quella in cui si è messo a tema la riduzione degli oneri amministrativi.

Attenzione a non confondere questa politica con quella – generica – di semplificazione del sistema amministrativo di cui al punto precedente.

Qui l'approccio è più marcatamente economico e la seconda parte di questo volume è dedicata al progetto SIMPLE che intende chiarire in che cosa consista questo particolare modo di calcolare il 'costo' dell'amministrazione per un cittadino o, meglio, per una impresa e la sua applicazione alle procedure ambientali delle province dell'area metropolitana fiorentino-pratese-pistoiese.

Il punto di partenza in questa particolare prospettiva è che la semplificazione/complicazione di un sistema amministrativo è un 'costo' per l'impresa. Dunque, l'entità di questo 'costo' ed in particolare la possibilità per l'amministrazione, agendo sui propri uffici e le proprie procedure, di aumentarlo o diminuirlo, diviene una leva attraverso la quale tali soggetti pubblici possono rendere più o meno attraenti i propri territori per le imprese; la regolazione dell'amministrazione – ed in particolare il controllo del 'costo' che essa rappresenta per l'impresa – diviene, un po' analogamente alla politica fiscale, un fondamentale strumento di politica economica (vedi l'intervento di Gabriele Baccetti nel volume).

In questa accezione però il concetto di *onere amministrativo* cambia natura. Non si osservano più, infatti, i costi dettati dall'organizzazione del sistema amministrativo (il costo dell'apparato della PA) o gli oneri legati

alla durata dei procedimenti (alla lentezza dell'amministrazione), ma solo quelli che sono imposti alle imprese per l'adempimento degli *obblighi informativi*, i costi per ottenere o produrre informazioni di cittadini o imprese, sotto forma di serie di dati o comunicazioni necessarie per l'attività della pubblica amministrazione.

L'Unione Europea si è dotata di uno strumento di rilevazione di questi oneri: è lo Standard Cost Model (vedi l'intervento di Giovanni Liberatore nel volume), che quantifica il costo, in termini di ore/lavoro, dei consulenti (dipendenti o esterni all'impresa) che concretamente rispondono alle richieste della PA.

Tale modello permette di stimare i costi prodotti da una singola amministrazione, così da poter confrontare le varie istituzioni e predisporre politiche di semplificazione adeguate. Lo strumento è espressamente citato, oltre che a livello comunitario (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM 23 del 24 gennaio 2007), dalla Conferenza Unificata «Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione» del 29 marzo 2007, e richiamato dalla stessa legge regionale Toscana n. 40 del 2009 nel preambolo: in tali ambiti si assume l'impegno per la riduzione del 25% degli oneri informativi entro il 2012 (su questo si veda intervento di Federico Gelli).

3. La semplificazione dell'amministrazione regionale e la legge regionale Toscana n. 40 del 2009

Un nuovo periodo favorevole per le politiche di semplificazione è legato all'approvazione dei nuovi statuti regionali, successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione. In molti dei nuovi statuti, infatti, trovano spazio gli strumenti e le politiche per la semplificazione: per alcuni, con riferimento alla qualità delle norme e al ricorso a testi unici quali strumenti privilegiati di legislazione, come l'Abruzzo all'art. 40; per altri, con la determinazione di una generica semplificazione dell'attività amministrativa, come la Calabria (art. 49) e la Puglia (art. 51). Sono, poi, numerosi i nuovi statuti che prevedono entrambe le forme di semplificazione, legislativa e amministrativa: Campania (artt. 29 e 64), Emilia Romagna (artt. 54, 60 e 61), Lazio (artt. 36 e 51), Lombardia (artt. 9, 44 e 46), Marche (artt. 32, 34 e 45), Piemonte (artt. 48 e 58) e Umbria (artt. 30, 40 e 61).

Su questa strada si è mossa anche la regione Toscana, che – così come sottolineato nel contributo di Massimo Carli – espressamente pone tra le finalità prioritarie dell'azione regionale la «semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni». Lo statuto toscano, inoltre, all'art. 44 dispone la cura della qualità delle fonti normative regionali. All'interno di questo percorso si situa l'approvazione della legge Regione Toscana n. 40 del 2009,

la prima legge di «semplificazione e riordino normativo». Tale legge dà attuazione ai principi contenuti nello Statuto Toscana, intervenendo in settori fondamentali per la struttura del procedimento amministrativo, come lo Sportello Unico delle Attività Produttive e la Conferenza di Servizi. Tali interventi incideranno, in particolar modo, sull'attività degli enti locali, chiamati direttamente ad applicare le norme in materia, come fanno notare Francesca De Santis, Carlo Paolini e Marco Ciancaglini.

La legge 40 del 2009 non solo semplifica l'amministrazione, ma contiene, all'articolo 70, una disposizione per l'abrogazione espressa di 202 leggi e 22 regolamenti: un vero e proprio intervento di semplificazione legislativa attraverso lo strumento, ormai noto, del *taglia-leggi*, i cui pregi e difetti sono descritti da Marcello Cecchetti.

Questa legge, quindi, segna l'avvio di una nuova stagione della semplificazione per la nostra regione.

Probabilmente siamo solo all'inizio di un processo che richiederà, come dimostrato fino ad ora dai dati raccolti all'interno del Progetto SIMPLE, di concrete politiche attuative basate più che su nuove regolazioni, sulla condivisione di una cultura della efficienza amministrativa che rappresenta la vera sfida della riforma. Questo volume vuole rappresentare un primo contributo allo studio di tale processo di riforma.

PARTE I

**LA LEGGE REGIONALE TOSCANA N. 40
DEL 2009**

L'impegno regionale per la semplificazione

Di una cosa sono convinto, quella che si è conclusa nei primi mesi del 2010 è stata una legislatura molto importante per il governo regionale della Toscana sul terreno della semplificazione. Per il governo regionale e, ovviamente, anche per le imprese e i cittadini che il tema della sburocratizzazione vivono in modo molto diretto e sentito, come dimostrano anche diverse indagini statistiche.

Passaggio fondamentale in questo percorso è stato senz'altro l'approvazione della legge regionale 40/2009 sulla semplificazione e il riordino normativo, diretta attuazione di una delle finalità principali previste dallo Statuto e perseguite da Regione Toscana: «la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni a tutti i livelli».

'Semplicità' che si declina anche nell'altro principio di cui la legge costituisce attuazione: la riduzione della complessità legislativa e la conseguente abrogazione di norme che hanno esaurito la loro vigenza o la cui applicazione non ha più ragion d'essere; con la legge 40 sono state infatti abrogate ben 202 leggi e 22 regolamenti.

L'approvazione di questa legge ha trovato un suo specifico fondamento nell'attuazione degli obiettivi delineati nel PIR 4.4 «Efficienza, riorganizzazione, semplificazione» del Programma Regionale di Sviluppo, ossia principalmente la riduzione significativa degli oneri e degli adempimenti che il sistema della pubblica amministrazione statale, regionale e locale pone in Toscana a carico delle imprese, delle altre persone giuridiche pubbliche e private e degli individui. E questo con la consapevolezza che un impegno in questa direzione rappresenta un fondamentale contributo al sistema economico toscano e si sposa con il prioritario obiettivo di rilanciare la competitività del sistema imprenditoriale regionale.

La forza innovativa della legge 40 si accompagna ad una particolare forza normativa, dal momento che essa può essere modificata solo in modo

espresso da leggi regionali successive; particolare vis che si traduce anche per alcuni istituti nella loro diretta applicazione agli enti locali in virtù del principio di uniformità. Gli enti locali toscani sono del resto i reali protagonisti del radicale cambiamento nel senso di 'semplicità' che con questa normativa si vuole raggiungere.

Nello specifico tre sono gli obiettivi che la Regione Toscana persegue con questa legge.

Innanzitutto la rimozione o la significativa riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi superflui o eccessivi a carico di cittadini e imprese e dei relativi costi. Si punta a raggiungere entro il 2012 l'abbattimento del 25% degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, come previsto dall'accordo Stato-Regioni-autonomie locali stipulato nel 2007, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo.

È previsto un costante monitoraggio sullo stato di attuazione della legge effettuato dalla Regione d'intesa con gli enti locali e anche l'impegno per la Regione di convocare, almeno ogni 2 anni, gli stati generali della pubblica amministrazione toscana sui risultati di questi monitoraggi, al fine di un confronto sulle strategie di semplificazione dell'azione amministrativa, confronto cui partecipano anche le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori.

Secondo obiettivo della legge è la riduzione dei tempi burocratici per l'espletamento di adempimenti e per lo svolgimento di procedure non eliminabili, in quanto finalizzate a perseguire interessi pubblici meritevoli di tutela e di regolazione: i tempi eccessivi infatti si traducono essi stessi in costi.

Per ultimo, ma non per importanza, l'obiettivo è allo stesso tempo lo strumento che agevola la fattibilità stessa degli obiettivi sinora delineati: l'innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese. Questo significa che il cittadino e l'impresa devono poter partecipare al procedimento e devono poter comunicare, presentare istanze e dichiarazioni alle amministrazioni toscane anche in via telematica.

A tal fine le amministrazioni toscane istituiscono il domicilio digitale, che diventa l'interfaccia unica delle stesse e ciascun cittadino, impresa o altro soggetto di diritto privato può eleggere e comunicare il domicilio digitale presso cui intende ricevere le comunicazioni. Per agevolare i rapporti di cittadini e imprese con le pubbliche amministrazioni toscane è istituito l'archivio dei domicilia digitali, che sarà gestito dalla Regione Toscana.

Come ho ricordato, questa normativa, oltre a costituire con le sue disposizioni un preciso vincolo per la Regione Toscana, si applica agli enti locali al fine di costruire un sistema operativo toscano condiviso ed omogeneo.

A questo proposito voglio sottolineare anche una legge ancora più recente, la 54/2009, che affronta i temi della cittadinanza e dei diritti digitali e lancia la sfida dell'innovazione portando al centro il cittadino e l'impresa attraverso la ricomposizione informativa: un nuovo passo avanti compiuto

to dalla Regione nel senso della semplificazione attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Gli obiettivi della legge 40, va detto, trovano strumenti per avere linfa e prendere vita. Questo avviene innanzitutto nel riconoscimento del diritto di accesso senza obbligo di motivazione. Inoltre si stabilisce che il procedimento di accesso per la Regione debba concludersi di norma in soli 7 giorni. Si prevede l'applicazione alle amministrazioni locali delle disposizioni sull'accesso nel rispetto della loro autonomia regolamentare e organizzativa con la previsione di un adeguamento non oltre i due anni dalla vigenza della legge.

Insomma, gli enti toscani diventano davvero 'trasparenti' con queste nuove disposizioni, ma non solo: diventano più veloci.

Queste esigenze di celerità si traducono nella riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti: 30 giorni come termine massimo nelle materie di competenza legislativa regionale e un tetto massimo di 120 giorni per i termini che possono eccedere i 30 giorni.

Il tempo è infatti garanzia di buona amministrazione, garanzia di diritti per i cittadini e competitività per le imprese. E proprio alle imprese guarda con favore la legge quando rispetto ai tempi previsti prevede un'ulteriore riduzione di un quarto a favore di quelle imprese od organizzazioni che siano in possesso di certificazioni di qualità sotto i profili della tutela dell'ambiente e della responsabilità sociale.

Ma non basta: a ulteriore garanzia della certezza dei tempi, prima in Italia, la Regione sanziona il mero ritardo nella conclusione dei procedimenti con l'indennizzo monetario, istituto cui gli enti locali è lasciata la facoltà di avvalersi.

La legge 40 inoltre si sofferma su due istituti di grande importanza nella gestione 'semplice e semplificata' dei rapporti fra amministrazione pubblica, cittadini e imprese: la Conferenza di servizi e gli Sportelli Unici per l'attività produttiva (SUAP).

Ma innanzitutto una notazione che riguarda entrambi gli istituti e conferisce particolare valenza nell'impatto di queste discipline sul territorio: in applicazione di una disposizione statutaria, è la legge stessa a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali al fine di assicurare requisiti essenziali di uniformità sul territorio.

La conferenza di servizi viene disegnata dalla legge 40 quale luogo di concertazione tra una pluralità di soggetti, pubblici e privati, portatori di istanze proprie nell'ambito di uno o più procedimenti amministrativi, al fine di una più semplice e rapida conclusione del procedimento, di una valutazione unitaria dei diversi interessi pubblici coinvolti e di un equo contemperamento tra questi e gli interessi dei soggetti privati.

Queste le principali innovazioni delineate nella normativa al fine di semplificazione e celerità: convocazione e svolgimento delle conferenze dei servizi in via telematica, termini certi per convocazione e svolgimento delle

stesse e pubblicità dei lavori delle conferenze convocate dalla Regione; è prevista la possibilità per il sistema degli enti locali di disporre tale pubblicità nell'ambito dei procedimenti di propria competenza.

Il secondo istituto particolarmente significativo nella gestione del rapporto pubblica amministrazione-impresa è lo Sportello unico per le attività produttive, il SUAP.

Il SUAP, come unico interlocutore per le imprese, è stato oggetto di recente intervento con l'art. 38 del d.l. 112/2008, che lo delinea come unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva.

In attesa delle disposizioni attuative a livello nazionale e nel rispetto di questi principi, la legge 40 detta disposizioni per rafforzare l'istituto dello sportello unico quale strumento di semplificazione amministrativa attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'obiettivo fra l'altro di ridurre possibili difformità interpretative e di uniformare gli adempimenti necessari nel territorio toscano.

Le difficoltà lamentate dalle imprese infatti si riferiscono non solo al numero elevato degli adempimenti amministrativi richiesti, ma anche alle modalità complesse di esecuzione degli stessi, spesso causa di incertezze e di un allungamento improprio dei tempi.

In risposta a queste esigenze si prevede una profonda trasformazione della pubblica amministrazione locale che dovrà concentrarsi in attività dirette a fornire alle imprese consulenza ed informazioni prioritariamente con modalità telematiche. Si prevede infatti lo svolgimento in via telematica dell'intero procedimento, in ogni momento del quale le imprese saranno poste in condizione di conoscere lo stato dell'iter, in modo da realizzare una concreta riduzione dei tempi necessari per lo *start up* d'impresa e dei relativi costi.

L'efficacia delle norme è differita all'emanazione di atti regionali che prevedano le regole tecniche uniformi per lo svolgimento telematico dei procedimenti relativi ai SUAP.

Brevemente queste le leve con cui la legge persegue gli obiettivi: si configurano forme di assistenza gratuita agli utenti SUAP per la presentazione di dichiarazioni e domande, è prevista un'attività regionale di assistenza e supporto ai SUAP e viene istituito, nell'ambito dell'infrastruttura di rete regionale, il Sistema toscano dei servizi per le imprese, con l'obiettivo di fornire, attraverso la rete regionale dei SUAP, la banca dati regionale SUAP, il sito istituzionale regionale per le imprese e i siti istituzionali dei SUAP, informazioni trasparenti e univoche circa le opportunità di insediamento di attività produttive sul territorio e i procedimenti relativi all'esercizio delle stesse.

Sono poi previsti precisi strumenti di *governance* del territorio: innanzitutto accordi con lo Stato finalizzati a instaurare un regime di intero-

perabilità telematica con le amministrazioni statali che intervengono nei procedimenti; poi la stipula di specifiche convenzioni con l'associazionismo rappresentativo delle imprese e dei professionisti; infine la disincentivazione al mantenimento di procedure obsolete e la non adesione agli standard dell'amministrazione digitale con la previsione per cui costituisce condizione per l'accesso ai finanziamenti regionali in tema di promozione dell'amministrazione elettronica (l.r. 1/2004) la dichiarazione degli enti locali di aver adempiuto alle disposizioni della legge 40 sui SUAP. È fondamentale infatti che tutti gli enti colgano l'opportunità di crescita ed efficienza che i nuovi strumenti normativi e le infrastrutture messe in piedi oggi consentono.

E poi altri istituti di semplificazione per il mondo impresa: è il caso ad esempio della fatturazione elettronica: per Regione Toscana, enti dipendenti, aziende ed enti del servizio sanitario regionale si prevede il divieto espresso di accettare fatture non emesse in formato elettronico e si promuove l'applicazione della fatturazione elettronica attraverso convenzioni e forme di incentivazione per gli enti situati in territori svantaggiati e misure di supporto, anche di natura economica, per le piccole e medie imprese al fine di agevolarne l'introduzione.

Molte cose, insomma, sono ora state messe in movimento, con molta concretezza. Opportunità che, sono convinto, potranno e dovranno essere sfruttate fino in fondo per dare nuove carte all'economia toscana e renderla più forte in modo da guardare oltre la crisi.

Massimo
Carli

Semplificazione, diritto di accesso e non solo nella legge n. 40 del 2009

1. Il nuovo Statuto toscano prevede che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni (art. 3, primo comma, lettera z) e, per tutelare la certezza del diritto, promuove la formazione di testi unici per settori organici (art. 44, commi 1, 2 e 3). Tutti hanno diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge (art. 54, primo comma) e, sempre alla legge regionale, è affidato il compito di prevedere l'individuazione del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento (secondo comma dell'art. 54) nonché disciplinare l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie (art. 45, secondo comma).

La legge regionale n. 40 del 2009 dà attuazione a queste disposizioni statutarie, e ad altre che in questa sede non prendo in esame, e mi pare difficile negare che l'approvazione, a suo tempo, dello Statuto a larga maggioranza, abbia favorito l'approvazione senza voti contrari della legge in esame. Il fatto va segnalato perché stanno prendendo piede valutazioni molto negative della vicenda dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie, sostenendosi la loro inutilità, tanto che, si dice, dopo dieci anni tre Regioni (Veneto, Molise e Basilicata) non l'hanno ancora approvato e due Regioni importanti come la Lombardia e la Campania l'hanno approvato solo nell'agosto 2008 e a maggio del 2009.

2. La legge in esame disciplina temi e argomenti sui quali, nel trentennio che ci separa dall'approvazione del Rapporto Giannini, si sono raggiunti significativi e diffusi consensi. La semplificazione riguarda le regole già in vigore, mentre la semplicità deve essere uno dei criteri guida delle nuove regole. La semplificazione rende più comprensibile il comando del legisla-

tore, fa parte della buona amministrazione e rientra quindi nel principio costituzionale del buon andamento. La complicazione rallenta il funzionamento dei pubblici uffici e le disfunzioni della pubblica amministrazione incidono sulle imprese perché ne aggravano i costi. Semplificare vuol dire anche ridurre gli oneri amministrativi, non quelli fisiologici, ma quelli dovuti ad inefficienze, che vanno combattute con la trasparenza, la riduzione del numero delle regole, la fissazione di tempi rapidi ma, soprattutto, certi, per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Se l'Amministrazione deve essere al servizio del cittadino, deve essere efficace: e senza semplificazione (oggi) e semplicità (domani) non ci può essere efficacia. Un'amministrazione complicata favorisce la corruzione e penalizza i soggetti deboli perché i soggetti forti, nella giungla delle regole, una interpretazione a loro favore la trovano. Le complicazioni costano e quindi la semplificazione libera risorse per altri compiti. L'amministrazione è la Costituzione del quotidiano: il buon funzionamento del sistema amministrativo è condizione necessaria per la tutela e la garanzia effettiva dei diritti dei cittadini e quindi la democrazia passa anche dalla semplificazione. È difficile trovare dipendenti pubblici contenti del loro lavoro ed orgogliosi di essere al servizio dei cittadini: e poiché a questo bisogna mirare, occorre togliere le complicazioni inutili che favoriscono la disaffezione al proprio lavoro.

Occorre però essere consapevoli che la semplificazione non è indolore: più le regole sono semplici e chiare, meno potere hanno gli uffici; abbreviare i termini del procedimento vuol dire far lavorare di più i dipendenti pubblici o assumerne di nuovi; sopprimere fasi del procedimento vuol dire togliere potere a qualcuno.

Ben venga quindi la legge 40/2009 che si propone l'innovazione tecnologica nei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, la riduzione del numero delle leggi e dei regolamenti regionali e una significativa riduzione degli adempimenti amministrativi e dei tempi burocratici. Ma per la realizzazione di tali finalità, da un lato, alcune previsioni lasciano perplessi e, dall'altro, la legge non basta.

3. Il diritto di accesso, nello Statuto, è «riconosciuto a tutti senza obbligo di motivazione» (art. 3, primo comma).

I relatori che mi hanno preceduto hanno manifestato alcune perplessità su tale previsione perché, si è detto, vi è il rischio di un accesso indiscriminato e a volte pretestuoso, cioè per scopi diversi dalla trasparenza amministrativa, con conseguente appesantimento del lavoro burocratico.

La preoccupazione è condivisibile ma facilmente contrastabile. In primo luogo i cittadini vanno indirizzati non ai vari uffici che detengono gli atti, bensì agli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) che, nel termine previsto, si procureranno le copie richieste, concordando, con i vari uffici che detengono gli atti, modalità compatibili con il normale funzionamento degli

uffici medesimi. Inoltre, è compito della Regione determinare i diritti e le spese da corrispondere per il rilascio di copie (art. 10, primo comma, lettera d) con la possibilità, quindi, di differenziare i costi a seconda del numero e della frequenza delle copie richieste. E i costi del rilascio di una copia non sono solo il costo della carta o quello unitario per ogni copia eseguita, ma anche il costo del personale, dei locali e così via.

Inoltre, prima della Regione, il diritto di accesso senza motivazione è stato previsto dal Comune di Firenze e dal nostro Ateneo, senza gli inconvenienti lamentati. E sulla legittimità di tale previsione ricordo che, già nel 1995, la Commissione nazionale per l'accesso ha ritenuto, nella sua relazione annuale, non necessaria per gli enti locali la motivazione della richiesta di accesso; inoltre, così è previsto nell'Unione Europea e, nel nostro ordinamento, in materia di ambiente.

Ma la legge in esame rinvia «ad un atto della competente struttura» della Giunta la determinazione sia degli uffici presso i quali può essere esercitato il diritto di accesso, sia l'ammontare dei diritti e delle spese per il rilascio di copie, che sembrerebbero sempre dovuti, anche per poche pagine, mentre è invece opportuno prevederne, in questo caso, la gratuità, anche perché la riscossione del costo di poche pagine è diseconomica se rapportata con i costi di contabilizzazione dell'entrata: ne consegue, che i benefici effetti di una larga applicazione del diritto di accesso sono, con la legge in esame, solo sperati.

Inoltre, l'art. 9, sesto comma, prevede in termini troppo ampi la possibilità per l'Amministrazione di differire l'accoglimento delle richieste, in quanto la consente «nei casi in cui l'accesso costituisca ostacolo al regolare svolgimento dell'attività amministrativa»: potrebbe essere, questa previsione, il cavallo di Troia per vanificare la brevità del termine fissato per rispondere alla richiesta di accesso.

Il diritto di accesso senza motivazione aiuta la trasparenza della pubblica amministrazione e questa, a sua volta, è alleata della semplificazione, perché le inutili complicazioni hanno bisogno del segreto per sopravvivere.

Un procedimento inutilmente complicato, quando può essere visto da tutti perché messo in una rete telematica, non può durare, perché prima o poi qualcuno se ne accorge e quindi l'Amministrazione è «costretta» ad intervenire. E così se l'Amministrazione sa che tutti i suoi atti, salvo quelli che la normativa esclude per tutelare altri valori costituzionali, possono essere acquisiti all'esterno, è «costretta» a motivare meglio e a non deviare rispetto al perseguimento dei fini che le sono affidati.

Infine, abbiamo visto che lo Statuto mira a garantire la buona qualità delle leggi regionali e, a questi fini, si occupa della loro «buona» scrittura; della loro legittimità, fattibilità e impatto sulle imprese, cittadini e pubblica amministrazione; della loro «buona» attuazione e, più in generale, degli esiti della politica pubblica che la nuova legge ha promosso. E, con riferimento a quest'ultimo obiettivo, lo Statuto ha previsto (art. 45, secondo

comma) l'inserimento nelle leggi delle c.d. clausole valutative volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie. La generica indicazione statutaria è stata specificata dalla legge sulla qualità della normazione (art. 5, secondo comma) che affida alle clausole valutative il compito di obbligare la Giunta a comunicare al Consiglio, entro un determinato termine, una relazione contenente precise informazioni quantitative e qualitative necessarie a valutare le conseguenze che sono scaturite dalla applicazione della legge.

La clausola valutativa prevista dall'art. 72 della legge in esame obbliga la Giunta a trasmettere al Consiglio una relazione sull'applicazione delle nuove procedure di semplificazione, con particolare riferimento alle disposizioni relative alla conferenza dei servizi, allo SUAP e all'uso delle tecnologie informatiche nelle relazioni fra pubblica amministrazione e privati. Ne consegue che al Consiglio poco interessano gli esiti della nuova disciplina del diritto di accesso.

4. L'art. 11 della legge in esame dà attuazione all'art. 54, secondo comma dello Statuto, secondo il quale la legge regionale individua il responsabile della correttezza e della celerità del procedimento, ma lo fa dando una lettura non condivisibile della norma statutaria.

Ed invero, mentre lo Statuto intendeva estendere i compiti del responsabile del procedimento anche alla correttezza e alla celerità del procedimento, la legge in esame ha previsto una nuova figura per l'esercizio di tali funzioni.

Presso ogni Direzione generale, si legge nel cit. art. 11, un dirigente, scelto dal direttore generale, svolge, in aggiunta alle funzioni ordinarie, i compiti di responsabile della correttezza e della celerità dei procedimenti amministrativi di competenza della direzione; detto responsabile, anche su istanza degli interessati o del difensore civico, acquisisce gli opportuni dati conoscitivi e propone le azioni opportune, nel rispetto dell'autonomia tecnica e amministrativa del dirigente competente e accerta la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dell'indennizzo.

La norma statutaria, invece, mirava ad estendere i compiti del responsabile del procedimento consistenti, secondo la legge regionale n. 9/1995 (art. 9), nel provvedere agli adempimenti procedurali, esercitare funzioni di impulso e svolgere compiti di informazione, dandogli anche il compito di garantire la correttezza, e quindi la legittimità, del procedimento e la sua celerità, e cioè il suo svolgersi nel rispetto del termine previsto per la conclusione.

Se c'è un responsabile di ogni procedimento amministrativo, perché affidare ad un soggetto terzo il compito di garantire la legittimità e tempestività dell'azione amministrativa, con possibile conflitto fra questo nuovo soggetto terzo e il responsabile del procedimento, di cui va rispettata l'autonomia tecnica e amministrativa? Tale previsione, non solo complica

inutilmente l'attività amministrativa, ma non trova alcun avvallo nei lavori preparatori dello Statuto né è spiegata nel preambolo della legge, che è la sede idonea per motivare le disposizioni essenziali dell'articolo (art. 9 della legge n. 55 del 2008 in materia di qualità della normazione). Ed anche le direttive date agli uffici per la scrittura delle motivazioni di leggi e regolamenti prescrivono di inserire nel preambolo tutte le argomentazioni che esplicitano le ragioni della legge.

5. «La presente legge può essere modificata solo in modo espresso da leggi regionali successive»: così dispone l'art. 1, quinto comma della legge in esame.

Com'è noto, disposizioni come quella sopra riportata non sono in grado di vincolare il legislatore successivo perché, si dice, una legge successiva non può essere condizionata da una legge precedente: si potrebbe dubitare dell'esattezza di tale conclusione, ma è un fatto incontrovertibile che tante leggi statali, contenenti tale previsione, sono state ampiamente disattese tacitamente dal legislatore successivo, senza conseguenze giuridiche.

Anche lo Statuto toscano prevede l'obbligo dell'abrogazione espressa, ma solo per i testi unici (art. 44, terzo comma), e tale previsione è in grado di vincolare il legislatore regionale successivo perché contenuta nello Statuto e cioè in un atto che, pacificamente, è in grado di vincolare il legislatore regionale.

Anche in questo caso il preambolo non spiega perché il legislatore regionale ha voluto prevedere, in una legge regionale, il divieto della abrogazione espressa, pur non potendo ignorare che tale previsione normativa non è in grado di garantire una particolare forza normativa alla legge in esame.

Di più, questa legge n. 40 del 2009, negli articoli da 64 a 68, sostituisce vari articoli di altre leggi regionali che non prevedono il divieto di abrogazione espressa, cosicché nelle leggi così modificate convivono disposizioni che possono essere modificate tacitamente con altre, e cioè quelle inserite dalla legge in esame, ma che fanno corpo con le altre, che invece, formalmente, potrebbero essere modificate solo espressamente, con buona pace della chiarezza e semplicità dell'ordinamento regionale.

Profili problematici dell'operazione «taglialeggi» nella legge della Regione Toscana n. 40 del 2009

I. I caratteri generali dell'intervento di semplificazione normativa compiuto dal legislatore toscano

Con l'approvazione della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (*Legge di semplificazione e riordino normativo 2009*), oltre ad introdurre un'ampia serie di misure di semplificazione amministrativa generali e settoriali, la Regione Toscana ha inteso perseguire direttamente anche la finalità della «semplificazione del sistema normativo regionale» (così recitano testualmente le rubriche del Titolo V e del suo Capo I), in attuazione dei principî sulla qualità delle fonti normative contenuti nell'art. 44 dello statuto regionale, successivamente fatti propri dalla legge reg. n. 55 del 2008 (*Disposizioni in materia di qualità della normazione*).

In realtà, nonostante l'ambiziosa formula utilizzata nelle citate rubriche, la legge in questione contiene un'unica disposizione composta di due soli commi, l'art. 70, la cui portata normativa risulta assai più circoscritta: vi si realizza, infatti, una abrogazione espressa e cumulativa di leggi e regolamenti regionali puntualmente individuati negli allegati A e B (complessivamente 202 leggi e 22 regolamenti).

Si tratta, a tutta evidenza, di una di quelle operazioni c.d. «taglialeggi», finalizzate alla riduzione quantitativa dello *stock* normativo formalmente vigente, che ormai, da qualche tempo, sembrano essere state assunte dal legislatore nazionale a strumento principale – o, quantomeno, logicamente prioritario rispetto al riordino e al riassetto – della semplificazione normativa. L'operazione di 'taglio' compiuta dal legislatore toscano, tuttavia, è del tutto diversa da quella disciplinata dai commi 12 sgg. dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (così come da ultimo modificati ad opera dell'art. 4 della legge n. 69 del 2009), caratterizzata dalla c.d. «clausola ghigliottina», ossia dall'*abrogazione presuntiva e generalizzata* – a

partire da una determinata data fissata nella legge medesima – di tutti gli atti legislativi più risalenti (pubblicati anteriormente al 1970) che non risultino espressamente ‘individuati’ in appositi decreti legislativi c.d. «salvaleggi» adottati dal Governo (cfr., in proposito, il recentissimo d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179).

Il ‘taglio’ effettuato nella legge reg. Toscana n. 40 del 2009 è invece assai simile a quello recentemente operato, al livello statale, con due analoghi interventi di «abrogazione espressa e cumulativa»: dapprima, con l’art. 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, attraverso il quale, a decorrere dal centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto legge, si è disposta l’abrogazione espressa di 3.370 atti legislativi (anche successivi al 1° gennaio 1970 e anche compresi nelle categorie escluse *ex lege* dall’operatività della ‘ghigliottina’ di cui alla legge n. 246 del 2005) indicati in allegato; successivamente, con l’art. 2 del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, tramite il quale, con decorrenza 16 dicembre 2009, sono stati espressamente abrogati 27.806 atti legislativi (tutti emanati tra il 1861 e il 1947, ossia in periodo pre-repubblicano) indicati in allegato.

Rispetto a tali ‘precedenti’ – a prescindere, ovviamente, dal discutibile utilizzo dello strumento della decretazione d’urgenza da parte del Governo nazionale – l’intervento del legislatore toscano si segnala, però, per alcune importanti ed apprezzabili differenze:

- a) in primo luogo, la considerazione complessiva dello *stock* normativo vigente, senza delimitazione aprioristica delle date di pubblicazione degli atti da abrogare ma, soprattutto, riferendo l’effetto abrogativo tanto alla normativa di rango legislativo quanto a quella di rango regolamentare, sul presupposto – del tutto corretto e da condividere – che anche in quest’ultima possano risiedere le cause della complicazione e dell’incertezza del diritto in vigore;
- b) in secondo luogo, la consapevolezza, esplicitamente manifestata, che l’abrogazione degli atti normativi – per quanto espressa – di per sé non elimina affatto dall’ordinamento le norme prodotte sulla base di quegli atti, disponendone semplicemente l’inefficacia *pro futuro*, salva eventuale previsione esplicita della retroattività dell’abrogazione medesima;
- c) infine, l’immediata operatività dell’effetto abrogativo a partire dall’entrata in vigore della legge che lo dispone, senza quel differimento nel tempo che, invece, ha caratterizzato i citati interventi del legislatore statale e che, precludendo ad interventi correttivi *medio tempore* degli elenchi degli atti da abrogare, rivelano *per tabulas* la generale insicurezza dello stesso legislatore circa i possibili effetti dell’operazione di ‘taglio’.

2. Le operazioni di 'taglio' delle fonti normative mediante abrogazione generalizzata o cumulativa

Prima di soffermarsi sull'analisi del 'prodotto' confezionato dalla Regione Toscana e qui preso specificamente in considerazione, è necessario avere presenti quali siano gli effetti e la portata sulla semplificazione normativa di interventi di questo tipo. Quali possano considerarsi, in altri termini, le 'prestazioni semplificatorie' che, in via generale, sono in grado di assicurare simili operazioni di 'taglio' generalizzato o cumulativo della normativa vigente.

Si è già detto che la finalità più immediata risiede, senza dubbio, in un evidente obiettivo di riduzione quantitativa dello *stock* di normativa preesistente e formalmente in vigore. A questa sorta di razionalizzazione «per pura contrazione» del corpo normativo è però difficile negare che si colleghi la *principale* o *primaria* funzione di fornire «prestazioni di certezza» agli operatori circa il diritto applicabile alle singole fattispecie, nel senso di garantire una più pronta e sicura reperibilità/conoscibilità delle norme vigenti. Da questo punto di vista, le operazioni di 'taglio' generalizzato o cumulativo mediante abrogazione espressa (o strumenti assimilabili) vengono solitamente utilizzate come meccanismi di chiusura di un'opera di riordino o riassetto normativo che si traduca nell'elaborazione di testi unici o codici di settore, garantendo che tutta la disciplina normativa di una certa materia o di interesse per un determinato settore trovi collocazione e sia perciò reperibile esclusivamente all'interno del codice o testo unico (cfr., in particolare, P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in <<http://www.federalismi.it/>>, n. 3, 2007, p. 17).

Se così è, occorre essere consapevoli che operazioni di questo tipo impongono un triplice ordine di attenzioni con riferimento ai «limiti» ontologici che le caratterizzano.

- a) Quanto all'effetto di mera *riduzione quantitativa* del *corpus* di normativa vigente, va detto che esso è senz'altro innegabile, ma è necessario essere altrettanto pienamente avvertiti del fatto che trattasi di un effetto che – salva un'esplicita (quanto assai complicata nel caso delle abrogazioni cumulative) previsione nel senso della retroattività – è in grado di dispiegarsi solo per il futuro, producendo le connesse prestazioni di certezza sul diritto applicabile nei casi concreti in misura progressivamente sempre maggiore quanto più ci si allontani dalla data di entrata in vigore della norma abrogatrice. Secondo la ricostruzione classica della teoria generale del diritto, infatti, l'abrogazione espressa si limita a porre, nella sostanza, un termine *ad quem* in ordine all'efficacia delle disposizioni abrogate, con il risultato di renderle inapplicabili solo ed esclusivamente ai rapporti giuridici sorti in data successiva al prodursi

dell'effetto abrogativo. In altri termini, la riduzione quantitativa delle fonti del diritto da considerare vigenti da oggi in poi non determina in alcun modo la contrazione del *corpus* normativo vigente fino ad oggi; la concreta «fruibilità» per gli operatori del risultato che si produce con la semplice abrogazione espressa non è mai immediata, bensì inesorabilmente rinviata nel tempo.

- b) Quanto ad eventuali effetti di *semplificazione sostanziale* dell'ordinamento, questi sono da ritenere di per sé estranei a qualunque intervento che si limiti a disporre abrogazioni espresse, quanto meno nella misura in cui ad esso non si accompagnino operazioni di vero e proprio riordino o riassetto normativo – senza dubbio più agevoli a livello regionale di quanto non siano per il legislatore statale – e all'introduzione di meccanismi di «manutenzione» dinamica dei corpi normativi riformati. In assenza di codici o testi unici di settore (opportunamente tenuti aggiornati), resta inevitabilmente in capo all'interprete il difficile compito di reperire la disciplina da applicare al caso concreto nell'ambito di una più o meno vasta pluralità di atti normativi e di risolvere le eventuali antinomie tra enunciati prodotti da fonti diverse e in tempi diversi.
- c) Se la semplificazione sostanziale è di per sé da escludere, si può ritenere che dall'abrogazione espressa cumulativa possa discendere almeno un effetto di *semplificazione formale* dell'ordinamento? La risposta dipende ancora una volta dalla consapevolezza che si abbia degli effetti tipici che scaturiscono dall'abrogazione espressa e, in particolare, del fatto che questa non espunge affatto le disposizioni abrogate (né tanto meno le norme che da esse possano ricavarsi) dall'ordinamento. Sulla base di tale presupposto, si comprende agevolmente che il vero strumento per conseguire l'obiettivo di una effettiva *semplificazione* normativa, almeno sul piano *formale*, non è quello della «pulizia» del diritto attualmente vigente mediante l'abrogazione più o meno massiccia di atti-fonte, quanto piuttosto quello di assicurare la pronta e sicura reperibilità/conoscibilità dei testi normativi in vigore ad una certa data, attraverso la predisposizione di banche date ufficiali capaci di «certificare» la c.d. «multivigenza» dei singoli enunciati (dal testo storico originario a tutte le versioni successivamente oggetto di modifiche fino a quella attuale).

In proposito, non può non essere richiamato il c.d. «progetto *Normattiva*», che prevede espressamente «l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo». Tale progetto è stato individuato per la prima volta nell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001), specificato dal d.p.c.m. 24 gennaio 2003 e, da ultimo, ridisciplinato dall'art. 1 del già citato d.l. n. 200 del 2008 (convertito in legge, con modificazioni,

dalla legge n. 9 del 2009), il quale ne ha affidato il coordinamento complessivo al Ministro per la semplificazione normativa; allo stesso Ministro è stato attribuito il compito di assicurare, altresì, «la convergenza presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche», con la precisazione secondo la quale «per quanto riguarda la normativa regionale, la convergenza è realizzata in cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome».

3. L'analisi dell'art. 70 della legge reg. Toscana n. 40 del 2009

Con queste premesse circa la limitatezza intrinseca che deve ascrivere ad operazioni di mero 'taglio' della normativa formalmente vigente, è possibile rivolgere l'attenzione all'art. 70 della legge reg. Toscana n. 40 del 2009, provando a comprendere se siano state o meno utilizzate a pieno e nel modo migliore possibile tutte le potenzialità che simili strumenti sono in grado di assumere in termini di prestazioni di riduzione dello *stock* normativo e di certezza complessiva dell'ordinamento.

3.1 Le incertezze connesse con il fenomeno della 'riabrogazione' espressa di atti già espressamente abrogati in precedenza

La disposizione si apre con la formula «sono o rimangono abrogate», secondo quanto solitamente si usa per le clausole di abrogazione espressa e in conformità, d'altronde, con le previsioni del manuale di tecnica legislativa utilizzato dalle Regioni (cfr., in particolare, la lett. c, n. 5, dell'All. B delle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*, III ed., dicembre 2007, p. 78, in <<http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Manuale/indice.asp>>). La *ratio* della formula, sempre secondo l'uso comune, non è quella di produrre un particolare effetto normativo ma è chiaramente riconducibile alla semplice esigenza di rendere esplicito all'interprete un dato insopprimibile rispetto a qualunque ipotesi di abrogazione espressa: quello secondo il quale una previsione di questo tipo non è in grado di escludere che si sia già verificato nell'ordinamento un fenomeno di abrogazione implicita o tacita da ricostruire in via interpretativa e tale da rendere inapplicabile quella determinata norma a partire da una data antecedente a quella di efficacia della disposizione formalmente abrogativa.

Ferma rimanendo tale considerazione, tuttavia, ciò che qui si vuole mettere in rilievo è che l'uso di una simile formula nell'ambito di operazioni di 'taglio' cumulativo di atti normativi rischia di generare più pro-

blemi di quanti non ne intenda evitare, soprattutto nelle ipotesi in cui il legislatore provveda di fatto a vere e proprie 'riabrogazioni' formali di atti già espressamente abrogati in precedenza. In questi casi, in realtà, la stessa formula potrebbe essere ritenuta di per sé irrilevante, valendo solo a rendere esplicito un possibile effetto abrogativo pregresso; il problema vero – come si cercherà di spiegare tra breve – è il fenomeno in sé, ossia il fatto che il legislatore si sia determinato nel senso di 'doppiare' una precedente abrogazione espressa.

Esempi del genere nella legge in esame non mancano davvero. Se si prende in considerazione il solo settore della 'cultura' all'interno dell'All. A contenente l'elenco delle leggi regionali abrogate, non può non destare stupore il fatto che delle 15 leggi elencate, soltanto 5 risultano estranee a fenomeni di abrogazione espressa già intervenuti in precedenza e dunque possono considerarsi effettivamente abrogate *ex novo* (la legge reg. n. 61 del 1975; la legge reg. n. 32 del 1982; la legge reg. n. 86 del 1982; la legge reg. n. 9 del 1985; la legge reg. n. 49 del 2000). Ben 7 leggi dell'elenco erano già state espressamente abrogate dalla legge reg. n. 27 del 2006 (la legge reg. n. 12 del 1980; la legge reg. n. 91 del 1981; la legge reg. n. 59 del 1982; la legge reg. n. 14 del 1995; la legge reg. n. 30 del 1996; la legge reg. n. 50 del 1999; la legge reg. n. 29 del 2000). Altre 2 leggi (la legge reg. n. 87 del 1982 e la legge reg. n. 65 del 1983), in quanto modificative della legge reg. n. 33 del 1976 già espressamente abrogata dalla legge reg. n. 35 del 1999 (e inspiegabilmente non inserita nell'elenco), erano senz'altro da ritenersi accomunate dalla medesima sorte. Così come poteva già dirsi dell'ultima legge residua che compare nell'elenco qui preso in esame, la legge reg. n. 46 del 1976, modificativa della legge reg. n. 30 del 1974 già espressamente abrogata addirittura dalla legge reg. n. 11 del 1980 e anch'essa inspiegabilmente non inserita nell'elenco.

Tali esempi, pur nella loro assoluta casualità e limitatezza numerica, costituiscono la prova tangibile di un fenomeno, quello della 'riabrogazione espressa' di leggi già espressamente abrogate, che – se non prevalente in assoluto – può senza dubbio essere considerato almeno come non marginale nell'operazione compiuta dal legislatore toscano del 2009.

Si tratta di un fenomeno che può essere 'liquidato' con la semplice constatazione della sostanziale *inutilità*, in casi come questi, del secondo intervento abrogativo? In fondo, si potrebbe essere indotti a dare un giudizio 'bonario' dell'operato del legislatore, il quale si sarebbe semplicemente limitato a 'gonfiare' un po' l'elenco delle abrogazioni per trarne un maggior vantaggio in termini di immagine complessiva dell'operazione 'taglialeggi', con effetti però sostanzialmente *innocui* per gli operatori giuridici e per l'ordinamento nel suo insieme.

Se però si considerano specificamente proprio le prestazioni di certezza che dovrebbero fornire simili operazioni, il giudizio deve essere inevitabilmente più severo. Ci si domanda, infatti, quale certezza possa derivare all'operatore da una 'riabrogazione' espressa che non sia accompagnata

contestualmente dall'indicazione della precedente abrogazione già intervenuta. Se la nuova abrogazione, essendo disposta con legge, si presenta (almeno in apparenza) con i connotati dell'efficacia normativa propria dell'atto che la prevede e non della semplice 'certazione' ricognitiva di effetti già prodottisi, l'esito che ne deriva è chiaramente fuorviante per l'interprete, il quale potrebbe essere tratto in inganno circa il termine di decorrenza dell'effetto abrogativo. La «scoperta» anche di una sola ipotesi di 'riabrogazione' espressa mette in crisi la stessa funzione di semplificazione che dovrebbe avere l'intervento di 'taglio' normativo e la sua finalità di introdurre un ausilio per l'opera dell'interprete: questi, infatti, dovrà – in un primo momento – prescindere dall'abrogazione espressa più recente, impegnandosi comunque nella ricostruzione del quadro normativo alla ricerca di eventuali abrogazioni espresse precedenti e solo all'esito negativo di tale indagine potrà procedere all'applicazione della norma 'taglialeggi'. L'effetto di una paradossale 'complicazione' dell'ordinamento è del tutto evidente.

Nel caso di specie, inoltre, si è visto che il legislatore toscano non si è neppure determinato nel senso di 'doppiare' *tutte* le abrogazioni espresse già intervenute in precedenza, prevedendo ad esempio, in alcune ipotesi, la sola «riabrogazione» di leggi modificative di una legge precedente già abrogata, ma non la 'riabrogazione' di quest'ultima, mentre, in altre ipotesi, si prevede la 'riabrogazione' sia delle une che dell'altra. Nel primo senso, oltre ai già citati casi delle leggi reg. nn. 46 del 1976, 87 del 1982 e 65 del 1983 rinvenibili nel settore della 'cultura', si possono richiamare anche i casi delle leggi reg. nn. 90 del 1988, 47 del 2000 e 55 del 2001, rinvenibili nell'elenco del settore «caccia e pesca» e tutte modificative di leggi già precedentemente abrogate per intero ma non ricomprese nell'elenco medesimo. Nel secondo senso, invece, ancora nel settore della «cultura», si può richiamare l'esempio delle leggi reg. nn. 91 del 1981 e 59 del 1982, entrambe modificative della legge reg. n. 12 del 1980 già espressamente abrogata ma anch'essa ricompresa nell'elenco.

Anche a prescindere dai rilievi svolti più sopra, la mancanza di univocità – per non dire la 'casualità' – nei criteri di predisposizione degli elenchi e dunque l'assenza di completezza rispetto a tutte le abrogazioni già intervenute non possono non essere considerate quali sicuri indici di approssimazione e incertezza soggettiva dello stesso legislatore che si è proposto di 'semplificare'.

3.2 La semplificazione 'meramente apparente' derivante dall'abrogazione espressa di atti già privi di attuale efficacia normativa

Da un ulteriore punto di vista, per valutare l'impatto effettivo sull'ordinamento di un'operazione di abrogazione cumulativa come quella contenuta nella legge in esame, occorre domandarsi altresì se ed in che misura le abrogazioni effettuate abbiano ad oggetto atti normativi già considerabili,

di fatto, privi di efficacia attuale (ad esempio perché già esauriti, in quanto dotati di effetti temporanei) anche se non formalmente abrogati.

È innegabile che, quanto più questa domanda trovi una risposta affermativa, tanto più l'operazione di 'taglio' avrà un impatto minore e si presenterà come puro strumento di immagine, in grado di dare vita ad una semplificazione quantitativa 'meramente apparente'. Infatti, le disposizioni prive di qualunque attuale efficacia, per quanto possano risultare formalmente in vigore, non producono alcuna complicazione nell'ordinamento, limitandosi a 'far numero' nel computo storico della produzione normativa di un determinato ente e potendo essere trattate a tutti gli effetti alla stregua di disposizioni già abrogate (come conferma espressamente anche il citato manuale di tecnica legislativa utilizzato dalle Regioni, par. 80, p. 56, laddove prevede che «non occorre abrogare gli atti che [...] contengono un termine certo. Allo scadere del termine, infatti, questi atti escono dal sistema normativo vigente in maniera analoga agli atti abrogati»). In tali casi, una buona banca dati capace di certificare la 'multivigenza' dei testi normativi in relazione ad una data determinata è in grado di svolgere assai più egregiamente quel compito di 'pulizia dell'ordinamento' che il legislatore intenderebbe assumere mediante l'abrogazione espressa.

Senza poter effettuare una analisi capillare dei contenuti di tutti gli atti normativi di cui la legge reg. Toscana n. 40 del 2009 ha disposto l'abrogazione, ci si può limitare a dare atto che, anche sotto il profilo qui preso in esame dell'assenza di efficacia attuale degli atti abrogati, gli esempi rinvenibili negli elenchi allegati alla legge sono assai numerosi. Nel già richiamato settore della «cultura» sono almeno 2 le leggi ad efficacia sicuramente esaurita (le leggi reg. nn. 86 e 87 del 1982). Analogamente può ritenersi per entrambe le leggi contemplate nel settore del 'turismo' (legge reg. n. 76 del 1976 e legge reg. n. 49 del 1978). Addirittura, nel settore 'caccia e pesca' sono ben 8 – sul totale di 11 – le leggi da ritenere, con assoluta certezza, prive di un qualunque effetto al momento dell'intervenuta abrogazione (legge reg. n. 93 del 1998; legge reg. n. 107 del 1995; legge reg. n. 55 del 2001; legge reg. n. 31 del 2002; legge reg. n. 57 del 2003; legge reg. n. 51 del 2004; legge reg. n. 57 del 2005; legge reg. n. 54 del 2006).

L'estrema esiguità del campione analizzato non consente una valutazione piena e definitiva dell'operato del legislatore toscano; ma certo dagli esempi che si sono appena indicati il giudizio di effettiva 'utilità' di questo intervento esce assai ridimensionato.

3.3. Il problema della motivazione circa i criteri di selezione degli atti abrogati

Le osservazioni fin qui svolte mettono in luce una questione di fondo di tutte le operazioni 'taglialeggi' compiute attraverso lo strumento dell'abrogazione espressa cumulativa: quella concernente i criteri di selezione degli

atti che si intendono abrogare e gli strumenti attraverso i quali è necessario assicurare adeguata pubblicità e trasparenza a tali criteri, proprio allo scopo di fornire la maggiore certezza possibile agli operatori. È qui che la legge regionale in esame presenta le sue carenze più evidenti, dalle quali potrebbero addirittura ricavarsi possibili profili di invalidità della norma abrogatrice contenuta nell'art. 70 e degli allegati cui essa rinvia.

È noto che lo statuto della Regione Toscana prevede espressamente l'obbligo di motivazione degli atti legislativi e regolamentari disponendo – all'art. 39, comma 2 – che «le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge». A questa previsione si aggiungono quelle dell'art. 44, dove si stabilisce 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» (comma 1); che «la legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative [...]» (comma 6); che «le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza» (comma 7). A tali norme è stata data specifica attuazione con la legge reg. 22 ottobre 2008, n. 55 (*Disposizioni in materia di qualità della normazione*), il cui art. 9, con particolare riferimento alla motivazione delle fonti normative, così stabilisce:

1. La motivazione delle leggi e dei regolamenti è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo ed è composta dai «visto» e dai «considerato».
2. I «visto» indicano: a) il quadro giuridico di riferimento; b) le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto, quali i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia di cui all'articolo 57 dello Statuto.
3. I «considerato» motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolo senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo e formulano adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce di cui al comma 2, lettera b).
4. La motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale, con le modalità definite dal regolamento interno del Consiglio.
5. Ulteriori specificazioni sulle caratteristiche ed i contenuti dei «visto» e dei «considerato» possono essere stabilite dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta in relazione agli atti normativi di rispettiva competenza, sulla base delle intese di cui all'articolo 20.

Il preambolo della legge in esame si limita a contenere una constatazione ovvia e del tutto generica, che si rivela quale motivazione di mera «apparenza» e priva di un contenuto sostanziale riferibile specificamente alla portata normativa della norma abrogatrice contenuta nell'art. 70:

Per quanto concerne il titolo V, capo I (Semplificazione del sistema normativo regionale): 1. Il riordino costante della normativa è uno dei principi di cui alla legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (*Disposizioni in materia di qualità*

della normazione) e la riduzione del numero delle leggi e regolamenti vigenti costituisce un elemento portante del generale processo di snellimento e semplificazione dell'ordinamento.

A ciò nulla aggiunge neppure la consultazione dei lavori preparatori della legge rinvenibili negli atti consiliari pubblicati dalla Regione: nel resoconto integrale della seduta del Consiglio n. 181/P del 14 luglio 2009 gli interventi di alcuni consiglieri e dell'Assessore proponente non fanno altro che sottolineare l'importanza dell'abrogazione di un così elevato numero di atti normativi regionale, senza neppure menzionare (e, forse, non è un caso!) la questione della loro attuale o non attuale vigenza.

È invece di tutta evidenza che una vera motivazione dell'operazione 'taglialeggi', per essere autenticamente tale e proprio per corrispondere in pieno ai proclamati obiettivi di semplificazione e di certezza dell'ordinamento, avrebbe dovuto indicare puntualmente i criteri seguiti nella individuazione degli atti da abrogare e nella corrispondente esclusione degli atti non compresi negli elenchi, anche a costo di rendere evidenti quelle eventuali aporie o incongruenze della selezione effettuata che peraltro, come si è fatto notare, risultano facilmente individuabili *ex post* da chiunque si voglia assumere l'onere di analizzare nel dettaglio i contenuti normativi e le vicende storiche degli atti abrogati.

La sensazione complessiva che se ne trae è che, probabilmente, proprio la consapevolezza dell'assenza di univocità dei criteri di selezione e della loro verosimile 'casualità' abbia contribuito non poco alla determinazione del legislatore toscano di non 'svelare' le trame più autentiche di un'operazione apparentemente di forte impatto politico-mediatico ma sostanzialmente di ben scarsa utilità pratica per l'effettiva semplificazione dell'ordinamento. Un'operazione che potrà anche trovare 'illustri' antesignani nei più recenti interventi del governo nazionale di cui ai citati decreti legge nn. 112 e 200 del 2008, ma che non per questo è in grado di assumere la dignità di strumento idoneo a realizzare una vera politica di semplificazione normativa. Con l'ulteriore aggravante, nel caso della legge della Regione Toscana, dell'evidente contrasto con la norma statutaria sulla motivazione delle leggi e con la relativa legge di attuazione che – considerata la superiorità gerarchica dello statuto rispetto alle leggi regionali ordinarie riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. n. 304 del 2002, par. 2 del *Considerato in diritto*) – dovrebbe determinare, a rigore, l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge in questione per violazione dell'art. 123 della Costituzione.

3.4. La formula concernente gli effetti temporali della clausola abrogativa

Da ultimo, una qualche attenzione merita anche la formula che il legislatore toscano ha voluto utilizzare nel comma 2 dell'art. 70 all'evidente

scopo di chiarire la portata della clausola abrogativa in relazione ai suoi effetti nel tempo. Il testo così recita: «Le disposizioni abrogate con la presente legge continuano ad applicarsi ai rapporti sorti in base alle disposizioni medesime».

Nonostante l'apparente facilità di lettura, la formula è tutt'altro che felice e rischia di dare luogo ad una insospettata serie di problemi interpretativi.

In primo luogo, la formale separazione dei due enunciati contenuti nel comma 1 e nel comma 2 dell'art. 70 e la loro differente formulazione potrebbero indurre l'interprete a ritenere che i soggetti delle due proposizioni normative siano da considerare solo parzialmente coincidenti e dunque, di fatto, diversi. Nel primo comma il soggetto corrisponderebbe ovviamente a *tutte* le disposizioni legislative dell'allegato A e a *tutte* le disposizioni regolamentari dell'allegato B, delle quali è predicato che «sono o rimangono abrogate». Nel secondo comma, invece, facendo riferimento il testo non a *tutte* le disposizioni contenute negli elenchi di cui al comma 1 – come pure avrebbe ben potuto fare – bensì solo alle «disposizioni abrogate con la presente legge», si potrebbe leggere la volontà del legislatore di operare una delimitazione di campo atta a riferire la norma del comma 2 esclusivamente alle disposizioni oggetto di abrogazione *ex novo* ai sensi del comma 1 e non anche alle disposizioni già colpite da abrogazioni espresse ad opera di leggi precedenti.

A favore di questa opzione interpretativa militerebbe il solido argomento letterale del significato proprio delle parole e delle espressioni utilizzate nel testo legislativo, unito alla considerazione del fatto che, in realtà, la c.d. «riabrogazione» di disposizioni già espressamente abrogate – per quanto possa risultare, come si è provato ad evidenziare nelle pagine che precedono, di per sé sostanzialmente inutile o addirittura foriera di ulteriori complicazioni ai fini della semplificazione dell'ordinamento – non esiste in senso giuridico ma è solo un'espressione del tutto atecnica con cui, nel linguaggio comune, si indica quella che fondamentalmente è una 'svista' del legislatore. È certo, infatti, che quella che chiamiamo convenzionalmente «riabrogazione» non è mai qualificabile tecnicamente come «abrogazione» in senso proprio, dal momento che nei confronti di una disposizione che sia stata già oggetto di abrogazione espressa una eventuale successiva disposizione che pure la dichiari «abrogata» non può ontologicamente produrre alcun effetto abrogativo, essendosi già compiuto il termine ultimo di efficacia nel tempo stabilito dalla 'prima' (e vera!) abrogazione. Di qui la conseguenza sull'interpretazione della proposizione normativa in esame: per «disposizioni abrogate con la presente legge» non potrebbero che intendersi solo ed esclusivamente quelle disposizioni nei confronti delle quali la legge del 2009 abbia potuto effettivamente disporre l'effetto abrogativo.

Peraltro, a favore dell'opzione interpretativa contraria, ossia nel senso di un'estensione della norma del comma 2 a tutte le disposizioni legislative e regolamentari comunque contenute negli atti individuati nei due allegati

ti, potrebbe addursi l'argomento secondo il quale il legislatore toscano del 2009 non ha fatto alcun riferimento esplicito alla distinzione tra abrogazioni espresse *ex novo* e 'riabrogazioni' di disposizioni già espressamente abrogate, essendosi limitato ad utilizzare nel comma 1 la formula 'rituale' con cui viene solitamente 'segnalata' all'operatore la possibilità che, a prescindere dalla dichiarazione di abrogazione espressa, si siano comunque già verificate abrogazioni implicite o tacite da accertare in via interpretativa.

Ciò che conta in questa sede è aver segnalato che il dubbio circa l'identificazione del soggetto del comma 2 è innegabile e che si sarebbe potuto evitare, soprattutto nell'ambito di una operazione di «semplificazione normativa», con un semplice coordinamento testuale tra la proposizione contenuta nel comma 1 e quella del comma successivo.

Ma le perplessità che suscita la disposizione in esame non si esauriscono qui.

Di ben maggiore rilievo, infatti, è la questione di quale norma debba correttamente essere ricavata dalla formula utilizzata dal legislatore.

L'ipotesi certamente più piana è quella che si tratti di una norma meramente ricognitiva che nulla aggiunge all'effetto abrogativo 'naturale' derivante da qualunque disposizione di abrogazione espressa e consistente nella determinazione di un limite cronologico *ad quem* in ordine all'efficacia delle disposizioni o degli atti abrogati. Il termine, come è noto, in assenza di diversa previsione nel senso dell'eventuale differimento nel tempo o dell'eventuale retroattività, coincide con la data di entrata in vigore della norma abrogatrice. Conseguenza di tutto ciò, secondo la comune opinione, è che le disposizioni abrogate *continuano ad essere applicabili* anche successivamente a tale data *a tutti gli atti posti in essere prima e a tutti i rapporti (non esauriti) da esse regolati in relazione a fatti o comportamenti precedenti all'abrogazione.*

Se questo fosse il significato da assegnare al comma 2, indipendentemente dalla soluzione del primo problema interpretativo qui segnalato, si tratterebbe di una disposizione *inutiliter data*, in quanto riprodottriva di un principio generale ontologicamente connesso con l'istituto dell'abrogazione espressa.

Il problema, però, sta nel fatto che il legislatore toscano, se davvero intendeva limitarsi a 'confermare' che si trattava soltanto di una abrogazione espressa 'ad effetto naturale', senza alcuna variante rispetto al 'modello standard', non si può dire che abbia utilizzato la formulazione normativa tecnicamente più appropriata.

A prescindere, infatti, dall'espressione «continuano ad applicarsi» (che potrebbe far pensare erroneamente ad una «applicazione necessaria», mentre, invece, si tratta di una semplice «applicabilità» rimessa comunque all'apprezzamento dell'interprete nei singoli casi concreti), è il riferimento ai soli «rapporti sorti in base alle disposizioni [abrogate]» a sollevare i dubbi maggiori. Prendendo sul serio tale espressione, si potrebbe essere indotti

a dedurne, alternativamente o anche cumulativamente, le seguenti implicazioni normative (ambedue assai diverse dall'effetto «naturale» dell'abrogazione espressa): *a*) che la disposizione in esame stabilisca espressamente una sorta di 'ultrattività' delle norme abrogate per tutti i rapporti comunque «sorti sulla base» di esse, anche in relazione a fatti o atti che si realizzino in data successiva a quella di entrata in vigore della norma abrogatrice; *b*) che dalla medesima disposizione debba implicitamente ricavarsi l'attribuzione di 'efficacia retroattiva' all'abrogazione – e, dunque, l'assoluta e definitiva inapplicabilità delle norme abrogate – in riferimento a tutti i rapporti che *non* siano «sorti sulla base» di esse ma che risultino purtuttavia 'regolati' da quelle norme (in base al principio *tempus regit actum*) anche se sorti in un momento precedente alla loro entrata in vigore.

È del tutto verosimile che il legislatore toscano non abbia neppure immaginato né l'uno né l'altro effetto. Ma se questa è l'ipotesi più accreditabile è anche la migliore ragione per sostenere che l'obiettivo della semplificazione normativa non può essere realisticamente conseguito avventurandosi in proposizioni normative 'inutili' o, peggio, del tutto inadeguate, da cui non può che scaturire il paradossale effetto di un'ulteriore, anche se non voluta, complicazione dell'ordinamento.

L'impatto della legge regionale n. 40 del 2009 sull'amministrazione provinciale

Premessa

La legge regionale n. 40/09 sulla semplificazione amministrativa certamente impatta l'amministrazione locale, sia provinciale che comunale, sotto molteplici profili, normativi, amministrativi e organizzativi.

Agli enti locali, in sede di attuazione della legge regionale, si impone preliminarmente la soluzione di alcuni quesiti.

In primis, il raccordo e coordinamento normativo della l.r. 40/09, *Legge di semplificazione e riordino normativo 2009*, pubblicata il 23.7.2009 sul BURT, con la coeva legge statale n. 69/09 *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*, pubblicata in G.U. il 19.6.2009 ed entrata in vigore il 4/7/2009, che ha modificato le norme sulla semplificazione amministrativa della l. 241/90.

L'accostamento delle due leggi quindi pare inevitabile per gli enti locali perché entrambe modificano la disciplina del procedimento amministrativo, incidendo prevalentemente sugli stessi istituti all'unico fine della semplificazione amministrativa, ed entrambe pongono norme che, seppur con tecniche normative diverse, vengono individuate come vincolanti per gli enti locali.

Vale rilevare fin d'ora che particolari contrasti tra le due fonti legislative non paiono sussistere in quanto la legge regionale, ancorché non citi la previgente e quasi contemporanea legge statale, pare rispettare i limiti posti a Regione e enti locali dalla l. 69/09, ovvero dal riformato art. 29 della l. 241/90.

La l.r. 40 non si limita peraltro ad una disciplina, in parte attuativa-integrativa e in parte innovativa, della l. 69/2009 per ciò che concerne il procedimento amministrativo, ma contiene anche ulteriori disposizioni settoriali volte alla semplificazione amministrativa che incidono tuttavia prevalentemente sulla competenza comunale.

Per un'analisi corretta quindi circa l'impatto della l.r. 40 sulla amministrazione provinciale, si dovranno distinguere le nuove norme regionali relative al procedimento amministrativo da quelle settoriali e valutarne distintamente le conseguenze applicative.

I. Le disposizioni della l.r. 40/09 sul procedimento amministrativo

L'esegesi delle norme regionali sul procedimento amministrativo pone due interrogativi.

In quale rapporto si pongono le norme regionali con quelle della l. 69/2009, di riforma della l. 241/90, e quindi quali norme sono vincolanti per gli enti locali?

Chiarito quanto sopra, se e quale impatto semplificativo hanno le norme regionali sul procedimento amministrativo sulle competenze provinciali?

I.1 Problemi di coordinamento normativo per gli enti locali

La soluzione al primo quesito appare doverosa per qualunque amministratore o operatore locale incidendo entrambe le discipline sugli stessi istituti del procedimento amministrativo (la disciplina dell'accesso, l'obbligo di conclusione del procedimento con le problematiche relative al danno da ritardo e all'indennizzo, la partecipazione telematica, la conferenza di servizi).

A qualunque ente locale spetta infatti il compito di individuare, in sede di attuazione delle citate disposizioni regionali sul procedimento, quali norme all'interno della suddetta disciplina statale e regionale siano vincolanti per gli enti locali e in quale misura, ovvero quali obblighi di adeguamento si impongano anche in via regolamentare agli enti locali.

Preliminarmente, occorre chiarire che il riformato art. 29 della l. 241/90 intende sciogliere il nodo gordiano dei rapporti tra legislazione statale e autonomia regionale, seguendo una doppia tecnica normativa nel regolare l'imperatività della nuova disciplina statale nei confronti di regioni ed enti locali.

Da un lato indica alcune norme della l. 241/90 come «direttamente applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche», quindi anche agli enti locali, tra cui l'art. 2bis sul risarcimento del danno da ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento.

Dall'altro, al comma 2^{quater}, individua, nell'esercizio della competenza legislativa statale esclusiva, come «livelli essenziali delle prestazioni» (c.d. LEP), ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione, alcune norme della l. 241/90, tra cui l'art. 2 sull'obbligo di conclusione del procedimento, gli articoli da 4 a 6 sul responsabile del procedimento, il Capo III (articoli 7-15) sulla partecipazione del procedimento che comprende anche la conferenza di servizi, gli articoli 19 e 20 sulla DIA e sul silenzio assenso, il Capo V (artt. 22-28) sull'accesso ai documenti amministrativi.

Regioni ed enti locali, perciò, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle norme statali che individuano i c.d. LEP, potendo prevedere soltanto livelli ulteriori di tutela.

I c.d. LEP previsti dalla legislazione statale rappresentano quindi limiti invalicabili che possono essere derogati dal legislatore regionale solo in *bonam partem* verso i cittadini¹.

Tale precisazione appare necessaria in quanto, comparando i due testi legislativi, ci si accorge che la legge regionale va ad incidere su istituti o profili del procedimento amministrativo (l'accesso ai documenti di cui all'art. 5, l'obbligo di conclusione del procedimento di cui all'art. 12, la partecipazione telematica e la conferenza di servizi), la cui disciplina statale viene individuata dalla l. n. 69 come LEP, ponendo quindi per gli enti locali un problema di raccordo normativo tra le due discipline in sede di esercizio della propria potestà regolamentare e organizzativa.

In linea generale, si ritiene che la disciplina regionale relativa agli istituti sopra citati sia sostanzialmente adeguata a quella corrispondente statale e, laddove la norma regionale si configuri come innovativa rispetto ai c.d. LEP della legge statale, tali novità siano comunque in *bonam partem* per i privati, ben potendo perciò la legge regionale costituire il riferimento normativo per gli enti locali relativamente a tali istituti.

Altra novità rispetto alla diversa e coeva disciplina statale è la previsione dell'indennizzo forfettario per il mero ritardo nella conclusione del procedimento, di cui all'art. 16 della l.r. 40, il quale, al contempo, stabilisce la facoltà di recepimento per gli enti locali di tale previsione indennitaria e comunque la sua cumulatività con l'obbligo risarcitorio previsto dall'art. 2**bis** della l. 241/90, il quale è individuato non come LEP, ma quale norma che si applica a tutte le amministrazioni e quindi anche agli enti locali.

Ne consegue quindi che la previsione statale dell'obbligo risarcitorio per il danno da ritardo è vincolante per gli enti locali, mentre l'adeguamento regolamentare alla statuizione regionale dell'indennizzo forfettario per la medesima tipologia di danno, ovvero il ritardo nella conclusione del procedimento, rimane una facoltà per gli enti locali.

2. L'impatto semplificativo sulle competenze provinciali delle norme regionali sul procedimento amministrativo.

Chiarite le questioni, dunque, del raccordo normativo nei termini suddetti, occorre chiedersi se e quale impatto semplificativo hanno sulle competenze provinciali le norme regionali sul procedimento.

¹ Cfr. R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Neldiritto, 2009; F. Caringella, M. Protto, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Dike, Roma, 2009; A. Celotto, *Il riscritto art. 29, l. 241/90*, in R. Garofoli, *La nuova disciplina del procedimento amministrativo e del processo amministrativo*, Neldiritto, 2009.

A tal fine pare opportuno ripercorrere i singoli istituti seguendo l'articolato della legge regionale e soffermandosi sulle disposizioni che incidono sulle competenze provinciali.

2.1 L'accesso senza motivazione

Con riferimento all'accesso ai documenti, l'art. 5 della legge regionale stabilisce, quale novità ed elemento di differenziazione rispetto alla disciplina statale qualificata come LEP, che l'esercizio del diritto di accesso avvenga da parte di chiunque «senza obbligo di motivazione», fatto salvo il diritto alla riservatezza dei terzi attraverso comunicazione ricettizia.

È chiaramente una novità in *bonam partem* verso i privati per i quali viene eliminato un onere motivazionale sia sul piano soggettivo, ovvero dell'interesse qualificato ad accedere ed acquisire la documentazione, sia sul piano oggettivo, ovvero in relazione a quello specifico documento.

È una disposizione che segue certamente l'indirizzo giurisprudenziale più estensivo del diritto di accesso.

Nella prassi tuttavia rischia di aprire la porta ad un accesso indiscriminato e a volte pretestuoso da parte di chiunque a tutta la documentazione amministrativa, senza che l'Amministrazione abbia alcun margine di valutazione sul punto, oltre i casi di esclusione previsti dalla legge.

L'abolizione dell'onere motivazionale nell'istanza del privato da un lato rischia di impedire all'Amministrazione quel sindacato circa la qualifica di «interessato» come definito dall'art. 22, comma 1, lett. b) della l. 241/90, in quanto proprio attraverso la motivazione viene evidenziato il carattere diretto, concreto ed attuale dell'interesse di cui il privato è portatore, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento del quale è chiesto l'accesso.

Dall'altro, vale rilevare che l'abolizione dell'onere motivazionale nell'istanza del privato non significa la concessione *tout court* dell'accesso, rimanendo fermo quanto previsto dal legislatore ed elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza circa i presupposti per la concessione dell'accesso.

In altri termini, un'istanza di accesso diretta ad un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione incontrerà sempre il limite negativo dell'art. 24, comma 3, della l. 241/90, quand'anche non sia più richiesto un onere motivazionale in capo al privato, con la conseguente declaratoria di inammissibilità dell'istanza per violazione della norma citata.

In tal caso, l'unica possibilità per il privato di superare il divieto dell'art. 24, comma 3, è costituita proprio da una motivazione che evidenzia la corrispondenza necessaria tra il documento di cui si chiede l'ostensione e l'interesse qualificato di cui è portatore.

A fronte infatti di limiti legislativi posti all'esercizio del diritto di accesso, la motivazione gioca a favore del privato il quale può avvalersene proprio per tentare di superare esclusioni tipizzate del diritto di accesso.

L'abolizione quindi dell'obbligo motivazionale, di cui alla legge regionale, se da un lato non impedisce al privato in alcuni casi di motivare la propria istanza al fine di superare alcuni limiti legislativi che permangono all'esercizio del diritto di accesso, altrimenti insuperabili, dall'altro non comporta alcun automatismo in capo all'Amministrazione relativamente all'ostensibilità dei documenti richiesti, dovendosi sempre verificare la ricorrenza dei presupposti di legge per la concessione dell'accesso alla luce della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Da un punto di vista organizzativo, tale previsione implica che l'URP sia attrezzato adeguatamente a ricevere un probabile aumento di istanze di accesso nonché a coordinare le risposte nei tempi stretti previsti dalla normativa statale e regionale sul punto.

Quanto ai tempi di adeguamento alla norma regionale, è la stessa disposizione regionale in questo caso a stabilire che gli enti locali entro due anni devono adeguarsi, ancorchè nel rispetto della loro autonomia regolamentare e organizzativa, alla disciplina regionale sull'accesso.

Considerato il LEP statale e l'obbligo di adeguamento regionale, il margine di intervento degli enti locali in sede regolamentare è in realtà davvero minimale.

2.2 Obbligo di conclusione del procedimento

In merito all'obbligo di conclusione del procedimento, la norma regionale riduce (al pari di quella statale che costituisce un LEP) il termine a 30 giorni, facendo salva comunque la possibilità di prevedere, nelle materie di competenza legislativa regionale, termini superiori a 30 giorni con legge o regolamento specificatamente motivato entro 6 mesi dalla entrata in vigore della l.r. 40.

La Regione Toscana in verità ha attribuito o delegato alla Provincia molte competenze regionali.

Perciò, si dovranno attendere 6 mesi per verificare concretamente quali modifiche temporali verranno apportate ai procedimenti amministrativi di competenza provinciale in virtù di delega o attribuzione regionale, al fine di valutare l'effettiva incidenza di tale disposizione.

2.3 La responsabilità dirigenziale per ritardo nella conclusione del procedimento

Le conseguenze poste dalla legge regionale per il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento sono oggetto di diverse disposizioni.

In primis, si prevede (art. 17) che detto ritardo costituisca elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, parimenti a quanto già dispone l'art. 2 della l. 241/90.

La dottrina² ritiene che tali disposizioni abbiano introdotto una terza ipotesi di responsabilità dirigenziale che si aggiunge alle due ipotesi già previste dall'art. 21 del d.lgs. 165/2001 (mancato raggiungimento dei risultati e inosservanza alle direttive) e che incide sulla retribuzione di risultato del dirigente, lasciando comunque intatta la responsabilità di procedimento di soggetti diversi dal dirigente anche ai fini del rispetto dei tempi procedurali.

La disposizione chiaramente induce gli organi di vertice ad un rispetto più serrato dei tempi di adozione dei provvedimenti finali e dovrebbe quindi impattare sull'efficienza dell'azione amministrativa.

2.4 L'indennizzo forfettario per il ritardo nella conclusione del procedimento

L'altra conseguenza prevista per la violazione dei tempi procedurali è la vera novità rispetto alla disciplina statale, ovvero la previsione all'art. 16 di un obbligo di indennizzo forfettario a favore del privato per il ritardo nell'adozione del provvedimento finale.

Sul punto due considerazioni.

La previsione di un indennizzo automatico e forfettario, già previsto dall'art. 17 della legge delega n. 59/97 e poi rimasto inattuato a livello statale nei successivi decreti legislativi, si fonda su presupposti ben diversi da quelli posti a fondamento dell'obbligo risarcitorio del danno da ritardo, previsto oggi a livello statale dall'art. 2bis della l. 241/90 e fatto salvo correttamente anche dalla norma regionale, avendone l'art. 29 della l. 241/90 previsto l'applicabilità a tutte le amministrazioni.

L'obbligo indennitario previsto dalla norma regionale si contrappone, in realtà, nei suoi elementi strutturali all'obbligo risarcitorio contenuto nell'art. 2bis e si pone in contro tendenza rispetto all'evoluzione non solo legislativa, ma anche dottrinale e giurisprudenziale più recente.

Il risarcimento del danno da ritardo consegue infatti alla lesione di interessi legittimi, ancorché di natura procedimentale, la cui risarcibilità è stata riconosciuta in via generale dalla sentenza della Cassazione, SS.UU., n. 500/1999.

Con riferimento agli interessi legittimi di natura procedimentale, la dottrina minoritaria e più remota aveva elaborato la tesi di una responsabilità 'da contatto' con la PA, tale da generare un obbligo risarcitorio ogniqualvolta vi fosse violazione di obblighi formali sul presupposto di un affidamento procedimentale.

In altri termini, la sola violazione della previsione legislativa che impone un obbligo procedimentale giustifica ex sé il risarcimento del danno.

² Vedi nota 1.

Sennonché, con la nota pronuncia n. 7 del 2005 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato aveva escluso il risarcimento del danno da mero ritardo ovvero da mera violazione procedimentale riconoscendo piena cittadinanza alla dottrina prevalente che ricomprendeva il risarcimento del danno da ritardo nell'alveo della responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.

Nell'ottica, perciò, della responsabilità extracontrattuale non sussiste alcun automatismo nel riconoscere un risarcimento del danno da ritardo, dovendo dimostrare il privato, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria, sia il danno ingiusto, non essendo sufficiente il mero ritardo ovvero la mera violazione normativa, sia l'elemento soggettivo, ovvero la colpa o il dolo.

L'indennizzo previsto dalla norma regionale, invece, prescinde da questi elementi e consegue automaticamente al mero ritardo, fermo restando che lo stesso non sostituisce ma si cumula all'obbligo risarcitorio previsto già dall'art. 2bis della l. 241/90, che correttamente l'art. 16 della legge regionale fa salvo (né poteva fare altrimenti alla luce dell'art. 29 della l. 241/90).

Non è questa la sede invero per una trattazione approfondita del danno da ritardo.

Preme soltanto evidenziare come la previsione di un indennizzo forfettario ed automatico per il danno da ritardo si pone in senso diametralmente opposto alla previsione di una obbligazione risarcitoria del danno da ritardo, parimente vigente, ricostruita dalla giurisprudenza e dottrina prevalente nei termini della responsabilità extracontrattuale, e mal si concilia sul piano sistematico con la medesima.

Nel panorama regionale toscano, infatti, troviamo oggi positivizzati a fronte del medesimo tipo di danno da ritardo, due istituti, l'indennizzo forfettario e il risarcimento del danno, opposti nel fondamento e nei presupposti, e ciononostante entrambi vigenti senza che vi sia una norma di raccordo.

È una soluzione che quantomeno sembra difettare sul piano sistematico, quand'anche si volesse tralasciare tutta l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale più recente sul fondamento e sui presupposti del danno da ritardo.

La seconda considerazione riguarda l'impatto sugli enti locali della previsione regionale di questo obbligo indennitario e dell'obbligo risarcitorio.

L'art. 16 della legge regionale prevede una facoltà e non un obbligo per gli enti locali di adeguamento a tale previsione.

Pertanto, laddove l'ente locale dovesse introdurre in via regolamentare tale obbligo indennitario, potrebbe comunque disciplinarne tempi e procedure oltre a prevedere le relative risorse finanziarie per farvi fronte.

Rimane fermo, comunque, per Regione ed enti locali l'obbligo del risarcimento del danno previsto dall'art. 2bis della l. 241/90, a prescindere dall'introduzione anche da parte degli enti locali di un eventuale indennizzo forfettario.

2.5 La partecipazione al procedimento

Diverse le novità in tema di partecipazione al procedimento.

Si innova la disciplina vigente attraverso la previsione della modalità telematica, contenuta anche nella legge statale n. 69/09, la quale incide chiaramente anche sugli enti locali laddove elimina tempi morti e velocizza l'azione amministrativa.

Tale previsione, da un lato, si collega all'obbligo di informatizzazione della PA, dall'altro recepisce anche una prassi che sempre più, nell'ambito anche delle conferenze di servizi, vede i pareri degli enti inviati per posta o in via telematica senza che poi sia realmente presente il dipendente pubblico delegato.

Non derivano perciò oneri particolarmente gravosi a carico degli enti locali dalla suddetta previsione regionale, essendo il livello di informatizzazione richiesto abbastanza semplice e generalmente già in atto.

2.6 La conferenza di servizi

Quanto invece alla disciplina della conferenza di servizi, sono sostanzialmente due le novità più significative.

Di particolare interesse per gli enti locali è la previsione, che si differenzia dalla norma statale, di poter utilizzare la medesima conferenza per più procedimenti.

È una norma chiaramente che mira ad una accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare i tempi anche in ragione del fatto che spesso gli stessi enti (Regione, Province e Comuni) sono coinvolti contemporaneamente in più procedimenti, anche a tutela di interessi della medesima natura.

L'altra novità è la partecipazione alla conferenza decisoria, senza diritto di voto, anche del soggetto privato proponente il progetto e dei concessionari gestori e incaricati di pubblici servizi destinatari delle determinazioni assunte in conferenza.

La norma ha il pregio di valorizzare l'apporto collaborativo di alcuni privati preventivamente ad ogni determinazione pubblica, sul parallelismo per cui se possono partecipare al procedimento possono partecipare anche alla conferenza.

Sulla corrispondente norma statale, art. 14^{ter} della l. 241/90, di pari contenuto, oggi sostituita dall'art. 25 della legge regionale, parte della dottrina ha evidenziato invero come rimanga tuttora aperto il problema della partecipazione generalizzata dei privati al procedimento e alla conferenza, creandosi oggi un sistema dualistico che distingue tra soggetti privati «a partecipazione garantita» e non.

Infine è previsto un meccanismo di superamento del dissenso all'interno della conferenza di servizi dalla norma regionale.

In linea generale, perciò, appare apprezzabile la disciplina regionale innovativa sul punto rispetto alla corrispondente disciplina statale.

3. Le norme regionali relative a disposizioni settoriali

Dall'esame invece delle norme regionali che modificano disposizioni settoriali emerge che le stesse afferiscono prevalentemente alle competenze comunali.

Le modifiche alla l.r. 1/2005 sul governo del territorio e alla disciplina relativa al SUAP infatti incidono sostanzialmente su competenze comunali.

La fatturazione elettronica in realtà, prevista dall'art. 49, già in atto in alcune Province, riguarda esclusivamente chi opera con la Regione ed enti o organismi dipendenti, incidendo prevalentemente in ambito sanitario.

L'unico norma settoriale che incide, anche se indirettamente, sulle competenze provinciali si rinviene nell'art. 65 laddove semplifica le modalità di accesso alla dichiarazione unica aziendale (DUA) in materia di agricoltura per tutti i soggetti interessati.

4. Conclusioni

Conclusivamente, la disciplina sul procedimento contenuta nella legge regionale è certamente quella destinata ad incidere più di ogni altra disposizione su tutti i procedimenti di competenza provinciale e degli enti locali in genere.

Le disposizioni regionali relative al procedimento amministrativo che maggiormente impattano le competenze provinciali in via generale paiono rispettose dei limiti posti dalla corrispondente disciplina statale della l. 241/90, sia come LEP, sia come norme applicabili comunque a tutte le amministrazioni.

Allo stesso tempo, hanno il pregio di prevedere meccanismi di accelerazione e riduzione dei tempi burocratici che presuppongono una informatizzazione della PA ed un livello tecnologico non particolarmente gravoso e in generale sostenibile per gli enti locali, portando ad una riduzione dei tempi amministrativi laddove la via telematica sia utilizzata effettivamente.

La novità dell'obbligo indennitario, al di là delle contraddizioni sopra evidenziate, rimane comunque una facoltà per gli enti locali.

La valutazione degli effetti, invece, della previsione dell'accesso senza motivazione è necessariamente rinviata alla prassi amministrativa.

In via generale, i tempi di attuazione della legge regionale dipenderanno dai regolamenti regionali che fisseranno i termini di conclusione dei procedimenti: due anni per gli enti locali per adeguarsi alle disposizioni sull'accesso, caso per caso invece in relazione ai livelli di informatizzazione dei singoli enti per il rispetto dei tempi procedurali fissati dalla legge regionale.

Pertanto, la verifica concreta ed effettiva dell'impatto semplificativo delle norme regionali sugli enti locali dipenderà anche dalla futura disciplina regolamentare regionale.

L'impatto della legge regionale n. 40 del 2009 sull'amministrazione comunale

I. Il complesso cammino della semplificazione

La semplificazione dell'azione amministrativa è una strada ancora lunga da percorrere nonostante la cospicua produzione legislativa che sotto molteplici profili è stata finora approvata in funzione di tale obiettivo. L'avvio della stagione dell'attenzione alle esigenze del cittadino risale, come ben noto, all'approvazione della legge generale n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi. Assumendo a riferimento quell'impianto procedimentale, le leggi Bassanini intesero introdurre la cultura della 'semplificazione' agendo in modo organico e sistematico sia sull'assetto organizzativo e funzionale della pubblica amministrazione sia sul riordino delle fonti normative attraverso una ampia e dinamica 'delegificazione' (principalmente la legge 59/97 e le successive normative di attuazione). Risale, per esempio, al d.lgs. n. 112/98 attuativo della l. n. 59/97 la originaria disciplina dello sportello unico delle attività produttive.

Successivamente alla sua emanazione, un intervento incisivo sulla legge generale sull'azione amministrativa si è avuto nel 2005 con le due leggi 15 e 80. È il periodo nel quale ha raggiunto una sua compiuta codificazione legislativa, la disciplina sulla privacy (d.lgs. n. 196/2003) e si è pervenuti a dotare il nostro paese di un codice organico dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005).

Sono poi recentissime le ulteriori modifiche apportate alla '241' dalla legge n. 69/2009, tutte improntate all'esigenza di spingere verso il riconoscimento del diritto del cittadino alla celerità e certezza dell'azione amministrativa, intervenendo sui tempi del procedimento, sulla previsione della risarcibilità da ritardo e sulla conseguente accentuazione della responsabilizzazione dei dirigenti pubblici, oltreché su un'altra serie di aspetti connessi e collegati.

Sono solo alcuni sommari richiami – che peraltro andrebbero arricchiti delle non poche altre leggi, anche molto recenti, volte a dare efficienza al sistema amministrativo (si pensi alle varie ‘Brunetta’) – per dire del notevole profluvio di normative finalizzate a rendere l’Amministrazione un fattore positivo di competitività per l’economia e la società in generale.

2. La via tecnologica quale scelta obbligata e irreversibile

Si muove indubbiamente in linea con siffatto indirizzo generale la legge regionale della Toscana n. 40 del 23 luglio 2009 di semplificazione e riordino normativo 2009. Tanto appaiono validi gli obiettivi generali che tale legge regionale persegue quanto è bene essere consapevoli del gran lavoro ed impegno che si richiede, sia sul versante dell’indirizzo politico, sia su quello degli apparati, dirigenza in testa, per dare concretezza ai disegni di semplificazione.

All’articolo 1 della legge toscana si individua – c. 1, lett. c) – l’innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese quale mezzo essenziale per realizzare gli obiettivi indicati nelle precedenti lettere a) e b) dello stesso primo comma, cioè la rimozione e la significativa riduzione degli oneri e adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese e la riduzione dei tempi burocratici (la semplificazione).

Sul punto ci dovrà guidare una imprescindibile valutazione: l’innovazione tecnologica (l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la piena realizzazione del processo di digitalizzazione) costituisce via irreversibile e obbligata per una pluralità di ragioni tutte positive. La rete della pubblica Amministrazione integralmente interconnessa che raggiunga una interoperabilità evoluta realizza il massimo di rapidità funzionale per i cittadini e le imprese e di economicità per il sistema paese. L’accessibilità e la conoscibilità generalizzata (la trasparenza) costituisce un potente fattore di spinta al miglioramento e all’efficienza dell’azione amministrativa in quanto si strappano i veli che hanno coperto e che nascondono disservizi e disorganizzazioni.

Occorre tuttavia una generale consapevolezza che l’innovazione tecnologica implica:

- impegni generalizzati da parte delle pubbliche amministrazioni (di tutti i livelli territoriali e statali) sia negli investimenti in tecnologia dell’informazione e della comunicazione e nella formazione generalizzata e specialistica del personale, che nella reingegnerizzazione delle attività, da progettare e mettere in opera dalla dirigenza e dagli apparati appropriatamente professionalizzati;
- un convinto atteggiamento collaborativo fra i molteplici centri amministrativi in cui si articola il sistema amministrativo, non solo per assicurare la circolazione e lo scambio di dati e documenti, ma poi per realizzare effettivamente la cooperazione applicativa, che significa integrazione

fra i sistemi informatici e integrazione dei procedimenti amministrativi (sia detto fin d'ora che solo realizzando tale condizione potrà funzionare la rete dei SUAP, modello legge regionale n. 40).

È da attendersi, per esempio, dall'intervento regionale, per istituire l'archivio dei domicili digitali della Toscana (artt. 3 e 4) una utilità per tutto il sistema amministrativo locale. Non può in proposito che richiamarsi quanto già prima considerato. Le infrastrutture regionali dovranno costituire sia il mezzo per sopperire alle debolezze territoriali, ed assicurare così il massimo di estensione delle tecnologie, sia anche l'occasione per dare impulso al criterio della massima cooperazione per gli interfacciamenti con i sistemi complessi delle amministrazioni locali più attrezzate e con investimenti strutturati.

3. Ampliamento generalizzato del diritto di accesso e questioni relative

Di indubbio effetto e impatto amministrativo è la disposizione che prevede la estensione generalizzata (art. 5) dell'accesso ai documenti amministrativi, ovviamente senza che occorra più l'obbligo di motivazione non essendo più necessario dimostrare di averne titolo in quanto 'interessato' secondo la nozione che ne dà l'art. 22 della '241'.

La disposizione ha natura precettiva anche per il sistema degli enti locali (comuni, province, loro espressioni associative, enti dipendenti e controllati e relativi concessionari), ancorché con un periodo di un biennio davanti per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, scaduto il quale sembrerebbe (dal tenore della disposizione) che scatti la diretta applicabilità della disposizione stessa regionale agli enti locali. È una scelta regionale. Non si può certo ignorare come tale generalizzazione sia foriera di non pochi problemi nella sua pratica applicazione.

Laddove non vi siano controinteressati si dovrebbe avere come unico effetto sull'azione amministrativa un certo appesantimento del lavoro burocratico, a tacere, sia detto per inciso, dell'inevitabile utilizzo di tale diritto non solo per i nobili scopi della trasparenza amministrativa (non sarà facile riconoscere e opporre la pretestuosità o l'intralcio all'azione amministrativa o l'indebito scopo del controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione). Comunque, va detto, che di solito i documenti amministrativi dove non si riscontrano controinteressati sono, per quanto attiene agli enti locali, già attualmente per lo più consultabili nei siti degli enti stessi (non solo, ovviamente, le deliberazioni e le ordinanze, ma anche il vasto numero e novero degli atti dirigenziali).

Le questioni più delicate si porranno nel caso della presenza di controinteressati. Si sa che in tal caso debbono trovare bilanciamento il diritto alla tutela dei propri diritti ed interessi e quello alla riservatezza dei dati personali, diversamente graduati a seconda della delicatezza e sensibilità

dei dati stessi, come disciplinato dal codice della privacy. Salvo che per i dati sensibili e ipersensibili per i quali occorre, per l'accesso, rispettare, rispettivamente, il principio di stretta indispensabilità e della parità di rango rispetto alla cura e difesa degli interessi di chi chiede l'accesso, negli altri casi, come ben noto, prevale sempre il diritto all'accesso, tuttavia semprechè sia funzionalizzato ad un interesse diretto, concreto e attuale. È da chiedersi, di fronte alla generalizzazione del diritto, quale opposizione motivata è concepibile che possano eccepire i controinteressati?

L'allargamento a tutti del diritto di accesso comporterà, poi, il parallelo incremento delle procedure di comunicazione ai contro interessati in tutti i nuovi casi in cui in precedenza tale diritto non sussisteva.

4. L'indennizzo da mero ritardo e la disciplina della conferenza dei servizi

La Regione ha stabilito (Sezione III del Capo I) una propria disciplina sui termini di conclusione dei propri procedimenti, sostanzialmente non dissimile di quella statale, salvo quanto si dirà. La conclusione dei procedimenti entro termini prefissati attiene, in forza del richiamo dell'art. 29, c. 2 bis della l. 241/90, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2 lettera m) Cost., per cui i comuni sono tenuti al rispetto della normativa statale. Ciò naturalmente non preclude di prevedere ulteriori riduzioni dei termini rispetto a quelli statali, come del resto ha previsto la Regione per i propri procedimenti fissando il tetto di centoventi giorni rispetto ai centotanta statali.

Come è stato affrontato in altra relazione, proprio in ragione della possibilità della legge regionale di stabilire un ampliamento dei diritti dei cittadini e imprese rispetto alla disciplina generale statale, sono state previste due innovazioni incidenti sugli ordinamenti locali. Una prima di carattere immediatamente precettivo ed una seconda lasciata alla discrezionalità degli enti locali stessi.

Le ulteriori riduzioni di un quarto dei termini dei procedimenti superiori a trenta giorni a favore dei soggetti virtuosi sotto i profili ambientali e sociali, così come individuati all'art. 15 della l.r. n. 40, si applicano, in forza del comma 2 dello stesso articolo 15, anche ai procedimenti amministrativi degli enti locali. L'altra attiene alla previsione di un indennizzo per ritardo nella conclusione dei procedimenti (art. 16) che le autonomie territoriali possono prevedere anche per i procedimenti di loro competenza.

Come si ricorderà, dell'indennizzo per ritardo si parlava già nella legge delega 'Bassanini' 59/97. L'argomento è stato riconsiderato a più riprese dai diversi governi succedutisi alla guida del paese, ma non se ne è fatto mai di nulla. Come già prima accennato, è stata introdotta di recente dalla legge 69/2009 nella '241' (art. 2 bis) una disposizione espressa che prevede, «il risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza

dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento». Dunque, da quanto risulta, la regione Toscana ha introdotto per prima nell'ordinamento positivo (regionale) il diritto all'indennizzo, fermo e impregiudicato il diritto al risarcimento del danno (art. 6 ,c. 1).

Sull'argomento indennizzo/risarcimento può farsi rinvio alle approfondite considerazioni dell'altro relatore sugli impatti della l.r. 40 sugli enti locali (vedi F. De Santis in questo volume). Con queste brevi note non possono che richiamarsi l'intreccio di questioni che vengono a determinarsi con l'estensione al sistema locale territoriale dell'indennizzo da mero ritardo. Si è in presenza di un onere a carico degli enti che scatta con la semplice allegazione del ritardo.

Non sarà facile distinguere se il ritardo determina anche profili di responsabilità, che in questo caso non sarebbero circoscritti a quella tipica dirigenziale (da ultimo ulteriormente ampliata dai «Brunetta») ma si allargherebbero anche a quella amministrativo/contabile. E in che rapporto si pone il riconoscimento dell'indennizzo da mero ritardo con la parallela azione per il risarcimento del danno ingiunto da ritardo? Al momento ci si limita a tali sommarie considerazioni per evidenziare come l'estensione agli ordinamenti locali richiederà molta attenzione e ponderazione affinché l'indennizzo resti solo una deterrenza contro ritardi, inadempienze e disservizi.

Molto opportuna e utile è stata la scelta regionale di rendere omogenea, unitaria e aggiornata per tutto il territorio regionale la disciplina della conferenza di servizi. La convocazione avviene sempre in via telematica. Per le conferenze promosse dalla Regione è previsto che siano pubbliche. Ove siano promosse dagli enti locali spetterà alla loro autonomia stabilire se adeguarsi a tale criterio. È da ritenere che tale scelta non possa essere fatta caso per caso ma disposta in via generale, giacché, fatta tale scelta, v'è l'onere di motivare le ragioni del non ricorso alla pubblicità (art. 24, c.1).

Si sa bene qual è la questione centrale delle conferenze di servizi. Laddove non sia possibile pervenire ad unanimità di consensi occorre utilizzare con appropriatezza le modalità per superare i dissensi e pervenire comunque alla conclusione (positiva) dei lavori e alla determinazione finale.

5. Il difficile percorso di realizzazione dello sportello unico delle attività produttive (SUAP)

Anche la regione Toscana ha emanato una propria normativa sullo sportello unico delle attività produttive (i SUAP). Risale appena ad un anno fa la normativa d'iniziativa governativa che è tornata sulla materia (l'art. 38 del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008). Ciò è indice indubbiamente del carattere autenticamente innovativo e di vera utilità generale di un metodo che concentra in un unico punto di contatto i rapporti pub-

blica Amministrazione/imprese. Ma nel contempo i reiterati interventi normativi sono indice anche delle non poche difficoltà che si sono registrate nel perseguire tale obiettivo.

La questione centrale che si pone resta costituita dalla complessità del lavoro che è richiesto per la messa in opera della rete delle relazioni fra tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nei vari procedimenti SUAP. Un back office, cioè, articolato nei vari centri di responsabilità amministrativa cui fanno capo i rispettivi sub-procedimenti, tutti collegati ed interoperanti si da assicurare al punto di contatto/SUAP una vera unica interlocuzione con i singoli imprenditori e con il sistema delle imprese. Va detto che è difficile rintracciare esperienze di compiuta ed efficace organizzazione di SUAP che coprano l'intero ventaglio dei rapporti con il sistema delle imprese. Mentre si registrano diverse esperienze sul campo che stanno lavorando per raggiungere tale traguardo, fra cui anche il Comune capoluogo di regione.

Si deve in proposito evidenziare un aspetto centrale che, a nostro avviso, non viene adeguatamente considerato ed a cui purtroppo non vengono a conformarsi i relativi comportamenti. Il modulo SUAP individua nel Comune il punto (unico di contatto) di interfacciamento con il contesto delle imprese. Necessariamente, il complesso delle procedure facenti capo alle varie amministrazioni cui dovrebbero assoggettarsi gli imprenditori, in mancanza del SUAP, debbono essere unificate in un unico procedimento in cui far confluire, in un rapporto di tipo sub-procedimentale, tutte le anzidette procedure stesse. Ciò è realizzabile alla duplice condizione che, da una parte, il Comune assuma questo ruolo di regia procedimentale e che, dall'altra, le varie Amministrazioni che si collocano in una relazione di tipo sub-procedurale si atteggiino convintamente in una posizione di fattiva cooperazione in funzione delle esigenze di tale SUAP.

Ebbene, la disciplina del Capo III del Tit. II della l.r. Toscana. n. 40/09 realizzerà i suoi obiettivi se nella sua attuazione tutti gli attori interessati si porranno in tale ottica. E non v'è dubbio che allora tale disciplina regionale costituirà un incisivo fattore verso questo ambizioso traguardo.

Scorrendo i vari articoli dal 35 al 46 emergono i numerosissimi passaggi necessari per la rete regionale dei SUAP. Tanti sono gli atti ed i provvedimenti che a cura della Regione debbono essere adottati: l'adeguamento della normativa regionale; la determinazione delle regole tecniche per la codificazione dei procedimenti; gli accordi con le amministrazioni statali per la interoperabilità telematica; le convenzioni con le associazioni di imprese e professionisti nonché le modalità di organizzazione e gestione della banca dati dei SUAP; inoltre devono essere svolte attività di supporto a tale disegno: formazione professionale e promozione delle prassi applicative sul territorio; adeguamento – da parte della Regione e degli enti dipendenti nonché da parte degli enti locali – dei rispettivi sistemi informativi; realizzazione della banca dati regionale SUAP; attività di assistenza ai SUAP per

assicurare interpretazioni e prassi applicative uniformi e condivise, nonché per realizzare i processi di innovazione tecnologica.

Risponde alla moderna logica dell'e-government (generalizzazione delle migliori prassi attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) che si ponga in essere, come prevede la legge in questione, una rete quanto più completa a livello territoriale di SUAP secondo moduli generalizzati e tendenzialmente uniformi.

Un tale obiettivo va tuttavia perseguito attraverso un lavoro congiunto di collaborazione che assicuri il rispetto dei ruoli istituzionali, che comporta, da parte della Regione, di consentire al sistema dei Comuni di svolgere le funzioni SUAP – che ad essi fanno capo – assicurando supporto tecnologico, semplificazione normativa e unificazione procedimentale, evitando forme più o meno surrettizie di assorbimento, di fatto, nella sfera regionale di funzioni amministrative di cui portano la responsabilità i Comuni della nostra Regione.

Quelle che si sono rappresentate costituiscono al momento le prime valutazioni che si è stati invitati a formulare dal lato delle amministrazioni comunali, ritenendo che fosse giusto soffermare l'attenzione sugli interventi di carattere generale, non senza aver infine precisato che ci si è soffermati proprio su tali interventi di carattere generale in quanto ci è parso evidente come fosse la parte generale della legge a concorrere a determinare la fisionomia del sistema amministrativo territoriale e regionale.

Gabriele
Baccetti

La semplificazione e le imprese: alcune riflessioni sulle prospettive in Toscana a partire dalla legge regionale n. 40 del 2009

I. Introduzione

Il tema della semplificazione amministrativa riveste una notevole importanza per le imprese; Confindustria, ormai da tempo, ha posto grande attenzione alla questione, elaborando proposte e iniziative sia a livello nazionale che territoriale.

Peraltro, è ormai ampiamente condiviso, sia a livello politico che scientifico, come un effettivo snellimento degli adempimenti burocratici sia idoneo a tradursi non soltanto nella riduzione dei tempi dei procedimenti, ma anche in un sostanziale risparmio di spesa per le imprese, rendendole quindi più competitive sui mercati internazionali. In sostanza, le misure di semplificazione amministrativa, ma anche le iniziative tese a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, contribuiscono alla complessiva competitività di un contesto territoriale e produttivo.

Per questo motivo, come Confindustria Toscana, abbiamo seguito con attenzione e interesse la genesi della legge regionale n. 40 del 2009.

Tuttavia, prima di entrare nel merito dei contenuti della legge, esprimendo il punto di vista delle imprese, conviene soffermarsi sulla natura e gli obiettivi di fondo della stessa, partendo da una distinzione circa gli oneri che ricadono sulle imprese in conseguenza dell'attività della Pubblica Amministrazione.

È necessario, infatti, operare una distinzione tra quelli che potremmo definire «oneri fisiologici» e quelli che, invece, si configurano come oneri derivanti da vere e proprie inefficienze della Pubblica Amministrazione.

I primi sono i costi che derivano dall'adempimento di norme e prescrizioni; l'Unione Europea pone importanti obiettivi di riduzione di questi costi, almeno di quelli legati agli adempimenti di carattere informativo che gravano sulle imprese; la Regione Toscana ha avviato un importan-

te processo sperimentale di rilevazione degli stessi, utilizzando il metodo della misurazione degli oneri amministrativi (MOA). I secondi sono invece quelli che derivano da vere e proprie inefficienze della Pubblica Amministrazione, come ad esempio quando si verifica un ritardo nella definizione di un procedimento amministrativo o un'incertezza sull'applicazione del quadro normativo di riferimento.

Parallelamente, le misure di semplificazione delle procedure e degli adempimenti richiesti alle imprese si pongono come obiettivo diretto la riduzione degli oneri della prima specie; le iniziative e le misure che contribuiscono a rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione incidono sui secondi.

Dall'analisi della l.r. 40 del 2009 emerge che la normativa interviene in particolare modo su questo secondo tipo di oneri; non mancano alcune misure di semplificazione di procedimenti settoriali, ma la maggior parte della legge risulta orientata a contribuire alla realizzazione di una Pubblica Amministrazione regionale e locale più efficiente.

Tale obiettivo risulta perseguito da molti istituti contemplati dalla legge regionale di semplificazione. Tra questi occorre menzionare la misura che si pone forse come la più innovativa, costituita dall'istituto dell'indennizzo, operante in caso di mero ritardo della Pubblica Amministrazione. Inoltre, ancora, si possono ricordare le previsioni di riduzione dei termini, le norme sugli sportelli unici per le attività produttive (SUAP), volte ad un miglioramento degli aspetti organizzativi e a garantire l'uniformità dei modelli procedurali, nonché quelle sulla conferenza di servizi, che penalizzano i comportamenti meramente dilatori delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel complesso, quindi, la legge regionale n. 40 del 2009 è animata da un importante obiettivo di fondo, assolutamente condivisibile, e legato alla necessità di introdurre misure per rendere più efficiente la pubblica amministrazione toscana, sia a livello regionale che locale; in questo senso, ci auguriamo che possa costituire un importante punto di partenza e quadro di riferimento per ulteriori e più incisivi interventi. Allo stesso tempo, a parte alcune norme di carattere settoriale, appare decisamente meno incisiva sul fronte della semplificazione e della riduzione degli adempimenti, di carattere informativo o meno, a carico delle imprese.

2. La legge regionale n. 40 del 2009: il punto di vista delle imprese

Entrando nel merito dei contenuti della legge, le norme che si pongono l'obiettivo di ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi, stabilendo al contempo la certezza dei relativi termini, rivestono grande interesse per le imprese (artt. 12-15).

La legge affida ad una serie di provvedimenti attuativi di Regioni ed Enti locali la definizione dei termini dei vari procedimenti secondo le rispettive competenze; è sicuramente importante che tali termini siano bre-

vi e quindi corrispondenti all'esigenza delle imprese di poter avviare le attività secondo i tempi scanditi da mercati sempre più concorrenziali e competitivi. Ma è altrettanto importante che i termini risultino adeguati all'istruttoria, correlata alla complessità del procedimento.

Dal punto di vista imprenditoriale, è infatti comunque preferibile avere un termine, forse un po' più lungo, ma certo, in quanto adeguato e congruo alle esigenze istruttorie e di valutazione degli interessi coinvolti, piuttosto che un termine molto breve che rischia di essere inevitabilmente superato ricorrentemente.

La certezza del tempo necessario per ottenere un'autorizzazione o un altro qualsiasi provvedimento amministrativo riveste grande importanza per le imprese le quali, anche in relazione a questo, programmano i relativi investimenti.

In questo senso è assolutamente necessario che la definizione dei termini finali massimi dei procedimenti venga effettuata tenendo conto di queste considerazioni, secondo un ragionevole temperamento da una parte dell'interesse delle imprese a tempi rapidi e, soprattutto, certi e dall'altro dell'esigenza della Pubblica Amministrazione di svolgere un'istruttoria completa ed adeguata.

Ma la legge contiene altri importanti strumenti sul fronte del miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, assolutamente condivisibili.

Il primo riferimento è, innanzitutto, alla previsione dell'istituto dell'indennizzo, previsto all'art. 16 della l.r. 40/2009, connesso al mero ritardo nella conclusione dei procedimenti. In coerenza con la finalità di tale istituto, infatti, resta fermo (e non sarebbe potuto essere altrimenti) il diritto al risarcimento del danno, che ha natura e scopi diversi.

L'indennizzo opera, infatti, in relazione al mero superamento dei termini finali dei procedimenti e si pone quindi, al di là della quantificazione monetaria, che non ha comunque funzione risarcitoria, come una misura rivolta alla Pubblica Amministrazione stessa, al fine di incentivarne il rispetto dei tempi.

La misura è prevista per i procedimenti di competenza della Regione, ma gli Enti Locali hanno la facoltà di applicare l'istituto negli stessi termini; è auspicabile che la sperimentazione regionale possa essere presto seguita anche da Comuni e Province.

Un altro aspetto significativo della legge è costituito dalla disciplina della conferenza di servizi, scandita da tempi certi ed idonea ad agevolare il raggiungimento della decisione finale. Obiettivo, questo, conseguito ad esempio mediante la semplificazione rappresentata dalla previsione che il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni regolarmente convocate, congruamente motivato e pertinente, deve essere manifestato, a pena di inammissibilità, all'interno della conferenza di servizi; ancora più rilevante sotto questo profilo la norma che prevede che «si considera ac-

quisito l'assenso dell'amministrazione che, regolarmente convocata, risulti assente ovvero abbia espresso un dissenso privo dei requisiti di cui all'articolo 27, comma 1» (art. 28, comma 3, l.r. 40/2009)

Importante, poi, risulta anche la previsione di forme di semplificazione ulteriori a favore delle imprese certificate ambientalmente, consistenti in una ulteriore riduzione dei termini. Merita precisare che non si tratta soltanto di una misura premiale, avendo invece anche una sua obiettiva ed intrinseca giustificazione. Le imprese certificate, infatti, per ottenere e mantenere tale riconoscimento producono una considerevole mole di documentazione che, su richiesta, potrebbe essere utilizzata dalla Pubblica Amministrazione per velocizzare l'attività istruttoria.

Ancora, un altro elemento degno di nota è rappresentato dalla disciplina degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) che, nel rispetto delle competenze statali, attribuisce un ruolo di coordinamento alla Regione, in particolare mediante la predisposizione di una modulistica uniforme a livello regionale (art. 40, comma 2), nonché nel favorire la diffusione di interpretazioni normative e prassi applicative uniformi e condivise (art. 42); si tratta di esigenze fortemente sentite dalle imprese, soprattutto da quelle che operano su più territori.

Infine, non può non menzionarsi l'abrogazione espressa di norme legislative e regolamentari regionali, che si pone in funzione del perseguimento di un miglioramento anche sul fronte della qualità della normazione.

In linea con i medesimi obiettivi l'art. 2, inoltre, stabilisce anche periodici interventi di semplificazione amministrativa e l'effettuazione da parte della Regione, d'intesa con gli Enti Locali, di un costante monitoraggio sullo stato di attuazione della legge; tale monitoraggio potrebbe costituire una verifica periodica sullo stato di attuazione della legge e sull'efficacia delle misure previste, anche la fine di modificarle o di implementarne ulteriori.

Pur riconoscendosi, dunque, un valore positivo alla l.r. 40/2009, quale punto di partenza sul fronte della semplificazione, sono presenti, tuttavia, aspetti che destano alcune perplessità.

In particolare, i punti maggiormente problematici si riscontrano in relazione a quella che potremmo definire la «seconda anima» della legge, che risulta rappresentata dal versante della partecipazione; l'obiettivo è condivisibile, ma alcuni degli strumenti individuati ci appaiono problematici.

A tale proposito possiamo evidenziare due elementi la cui applicazione rischia di risultare particolarmente complessa: l'estensione del diritto di accesso agli atti amministrativi da un lato, e la pubblicità delle riunioni delle conferenze di servizi regionali dall'altro.

Quanto al primo, il problema è rappresentato dalla configurazione dell'accesso quale diritto generalmente riconosciuto e quindi senza obbligo di motivazione.

In sostanza, il legislatore regionale, a differenza di quello nazionale della l. 241/1990, non richiede un interesse giuridicamente rilevante in capo al

soggetto che chiede l'accesso, consentendo lo stesso a tutti, indipendentemente quindi dalla posizione soggettiva di interesse nei confronti dell'atto amministrativo: da qui deriva l'inutilità della motivazione, la quale serve infatti per giustificare e dimostrare l'interesse. In assenza di limitazioni di carattere soggettivo, si applicano solo i limiti oggettivi al diritto di accesso, quelli cioè riguardanti i contenuti e la natura dell'atto.

A fronte di ciò, quindi, si potrebbe prefigurare un pericolo per la concreta tutela del segreto industriale, tema particolarmente sentito dalle imprese.

Sebbene questo sia fatto salvo dalla l.r. 40/2009, mediante l'espresso richiamo del comma 6 dell'art. 24 della l. 241/1990, tuttavia è necessario comprendere come tale esclusione verrà recepita nella prassi. Infatti, l'attuale prassi e giurisprudenza sul diritto di accesso in relazione al segreto e alla riservatezza industriale, si è formata su casi e situazioni già fortemente definite dalla presenza di un interesse giuridicamente rilevante in capo al soggetto richiedente che ora può anche essere del tutto assente.

Determinante, quindi, sarà la definizione dei requisiti oggettivi e la conseguente delimitazione dei contenuti degli atti che dovranno ritenersi ricadenti nell'ambito del segreto industriale.

Con riferimento al problema della pubblicità delle riunioni delle conferenze di servizi regionali, poi, si evidenzia il rischio di creare confusione tra la valutazione tecnico-amministrativa e quella politica.

L'art. 25 della l.r. 40, infatti, quanto ai procedimenti di competenza della Regione introduce il principio della pubblicità delle riunioni, salvo diversa e motivata decisione.

La conferenza di servizi, però, in quanto luogo deputato allo svolgimento di un confronto di natura preminentemente tecnica, non costituisce la sede idonea per un confronto aperto al pubblico, essendo semmai altre le occasioni per favorire e assicurare forme di partecipazione ed essendo altra anche la normativa cui spetta regolare tale tematica. In merito, infatti, è stata approvata la l.r. 69/2007 *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

3. Spunti di lavoro per il futuro

Dalle considerazioni espresse, si può considerare la legge 40/2009 un buon punto di partenza. Da essa, dunque, dobbiamo prendere le mosse per proseguire sulla strada della semplificazione amministrativa e normativa, sia a livello regionale che locale.

Il tema è certamente molto vasto, ma proviamo ad individuare solo alcuni primi spunti di lavoro.

In primo luogo è evidente la necessità di dare seguito alle politiche perseguite dalla legge 40, attraverso una rapida e incisiva attuazione della stessa (per esempio definizione dei termini, modulistica regionale unifor-

me per i SUAP ecc.). Questa, inoltre, dovrà essere accompagnata da un costante monitoraggio degli effetti della legge, anche in collaborazione con Associazioni di Categoria ed Enti Locali, volto a verificare l'efficacia della legge nel perseguimento degli obiettivi preposti e dunque a consentire gli adeguamenti eventualmente richiesti in corso d'opera e ad individuare ulteriori interventi di semplificazione.

In secondo luogo, infatti, occorre operare ancora sul fronte delle semplificazioni settoriali per ridurre gli oneri e gli adempimenti di carattere informativo (risultanti dalle MOA) che derivano da norme regionali, con particolare attenzione alle imprese dotate di certificazioni ambientali o impegnate in percorsi di responsabilità sociale.

Per il futuro poi, *de iure condendo*, su ogni nuova proposta di legge e di regolamento, idonea a determinare impatti a carico delle imprese, sarebbe opportuno prevedere l'applicazione obbligatoria dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR), finalizzata anche e soprattutto alla riduzione di questi oneri sulle imprese.

Ma potrebbe essere molto utile anche l'introduzione di strumenti innovativi di carattere generale, come ad esempio il parere preliminare di fattibilità/conformità giuridica.

A livello regionale, infatti, potrebbe essere introdotta una norma che consenta agli Enti Locali di prevedere la facoltà per le imprese di richiedere all'Amministrazione competente un parere preliminare di fattibilità e conformità (almeno quindi sull'*an* dell'intervento), anche sulla base di specifici protocolli conclusi con le parti sociali ed economiche. Si rileva, peraltro, che esistono già alcune significative esperienze in questa direzione a livello territoriale.

Tale facoltà dovrebbe essere esercitata contestualmente alla presentazione di una istanza, sulla cui base l'Amministrazione sarebbe chiamata ad esprimersi, entro un breve termine perentorio, attraverso un parere di conformità, ad esempio ai vincoli di natura paesaggistica ed alla normativa urbanistico- edilizia.

Il parere favorevole, rilasciato se del caso attraverso lo strumento della conferenza di servizi, dovrebbe avere natura vincolante per l'Amministrazione, subordinato alla sola condizione della conformità della progettazione al progetto preliminare presentato. Concretamente, si eviterebbe così alle imprese di investire risorse in interventi che verrebbero successivamente bloccati dall'Amministrazione sulla base di valutazioni che avrebbero potuto essere esaminate già in una fase assolutamente preliminare.

Un'ultima considerazione deve essere svolta in relazione al modello toscano di Pubblica Amministrazione.

Le importanti iniziative in materia di semplificazione amministrativa e di riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese devono andare in parallelo con misure di razionalizzazione della macchina amministrativa in Toscana (Regione, Agenzie, Province, Comuni, Comunità montane,

ecc.) secondo logiche di efficienza, efficacia e reale sussidiarietà, evitando sovrapposizioni di ruoli e competenze; dal 1998 in poi, infatti, il modello toscano si è caratterizzato da robusti trasferimenti di competenze ai livelli locali, senza una preventiva valutazione sull'efficienza del trasferimento e senza accompagnare spesso l'iniziativa con il mantenimento di una regia regionale.

In particolare a partire dalla prima «Legge Bassanini», l. 59/1997, (seguita poi dalle leggi 127/1997, 191/1998, 50/1999) ogni Regione ha scelto un proprio modello di ripartizione delle competenze amministrative tra Regione ed Enti locali.

La Regione Toscana, dal canto suo, come detto, ha optato per il trasferimento di numerose competenze (vedi le cc.dd. «Bassanini regionali» ed altre leggi).

Tale forte decentramento incide decisamente sulle politiche di semplificazione, soprattutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, il cui novellato art. 117 Cost. attribuisce la potestà regolamentare organizzativa all'ente che detiene la competenza amministrativa. Se da un lato, quindi, la riforma del Titolo V incide sulle politiche di semplificazione e richiede un grande coordinamento istituzionale, dall'altro è necessario che il modello di ripartizione delle competenze si strutturi secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

Dall'art. 117 Cost., dunque, discende che l'attribuzione da parte delle Regioni di competenze amministrative comporta la contestuale attribuzione anche della relativa potestà regolamentare per quanto riguarda la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni. In sostanza, quindi, l'individuazione del livello ottimale per l'esercizio di determinate funzioni si deve anche basare su criteri che tengano conto della complessità delle competenze regolamentari e non solo di quelle amministrative in senso stretto, oltre che di importanti esigenze di uniformità normativa.

Fondamentale, pertanto, risulta una corretta applicazione nelle leggi regionali dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, con l'avvertenza che il giudizio valutativo non dovrà investire solo l'esercizio delle funzioni amministrative, ma anche quelle regolamentari.

Si potrebbero portare molti esempi riguardanti la normativa toscana, che dimostrano come il modello di allocazione delle competenze ai vari livelli istituzionali presenti numerose criticità.

Fra i tanti, è opportuno richiamare quello rappresentato dalla legge regionale 38/2004 «Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali», che in materia ha operato il trasferimento di funzioni amministrative dalla Regione ai Comuni. A questi ultimi, infatti, spetta il rilascio del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione del giacimento. Questa scelta di trasferire le competenze al livello territoriale comunale, in particolare per quanto concerne le concessioni, non sembra ragionevole. Infatti, data

la complessità tecnica delle procedure, i Comuni rischiano di incontrare difficoltà nello svolgimento delle relative funzioni, non disponendo, spesso, di strutture adeguate. Il Comune, inoltre, si troverebbe anche a dover predisporre i bandi di gara per le concessioni, e conseguentemente anche a dover effettuare delle valutazioni sui piani industriali. Di tale difficoltà, inoltre, sembra avere contezza anche il legislatore regionale che, infatti, ha introdotto norme che prevedono l'avvalimento obbligatorio da parte dei Comuni delle strutture tecniche e amministrative della Regione. Si comprende come, pertanto, la scelta della Regione, concretatasi nel trasferimento delle funzioni suddette, di fatto rischi di comportare una complicazione delle procedure amministrative. A ciò si aggiunga che le norme sull'avvalimento comportano una notevole criticità, in particolare per quanto riguarda la mancata delimitazione delle procedure che devono essere seguite per realizzarlo. La legge regionale, infatti, si limita a prevedere che i Comuni si avvalgono delle competenti strutture territoriali e amministrative della Regione per l'accertamento del requisito del mantenimento delle caratteristiche delle acque minerali naturali e di sorgente (art. 6, comma 3^{ter}), per l'esercizio delle funzioni istruttorie relative al rilascio del permesso di ricerca (art. 9, comma 1) e della concessione di coltivazione (art. 15, comma 4), senza stabilire alcunché in ordine alle procedure da adottare.

Inoltre, una corretta applicazione del principio di adeguatezza, considerato non solo dal punto di vista qualitativo (capacità tecnica adeguata), ma anche quantitativo (numero dei procedimenti), avrebbe fatto propendere per il mantenimento in capo alla Regione delle procedure in materia di acque minerali e termali. Tale scelta, infatti, consentirebbe al livello regionale, dotato di uffici tecnici idonei, di specializzarsi in una materia che, posta in capo ai Comuni, comporta per essi l'esigenza di formare strutture *ad hoc*, fortemente specializzate, per poche procedure ogni anno, contraddicendo anche un criterio di economia di scala.

Un altro punto critico del modello amministrativo si verifica nel caso di sovrapposizioni tra competenze appartenenti a Pubbliche Amministrazioni diverse.

A titolo di esempio ricordiamo le competenze in tema di tutela della risorsa idrica. Questo ambito, infatti, vede l'operare di diversi soggetti, quali i Comuni (acque minerali e termali), le AATO (servizio idrico integrato), le Province (risorsa idrica al di fuori del servizio idrico integrato), la Regione, le Autorità di Bacino, i Consorzi di bonifica.

Peraltro, il trasferimento delle competenze si è spesso ispirato a modelli diversi, come ad esempio in materia di tutela dell'ambiente, comportando una complicazione nello svolgimento delle stesse. Infatti, in alcuni casi (rischi di incidenti rilevanti) la Regione ha mantenuto in capo a sé le funzioni amministrative, in altri (autorizzazione integrata ambientale; qualità dell'aria) invece, le ha trasferite alle Province provvedendo anche

all'istituzione di Comitati di coordinamento tra Regione e Provincia; in altri ancora (rifiuti; risorsa idrica), ha operato il trasferimento delle funzioni amministrative agli Enti Locali senza costituire alcun Comitato di coordinamento.

È evidente la necessità di ripensare in modo complessivo il modello, secondo un'uniforme ed omogenea applicazione del principio di sussidiarietà; infatti, la semplificazione delle procedure e l'efficienza della macchina amministrativa non possono prescindere anche da queste esigenze di carattere organizzativo.

La semplificazione amministrativa per le imprese. La prospettiva economico-aziendale

I. Introduzione

La competitività delle imprese dipende dalle capacità imprenditoriali e gestionali, dalla visione di fondo, dalla scelta del posizionamento del prodotto, dall'economicità della produzione e distribuzione dei beni o servizi. In termini strettamente economici un'impresa può svilupparsi quando il valore che viene riconosciuto dal mercato ai suoi prodotti è superiore ai sacrifici che compie per ottenerli.

Il problema è se, tra questi sacrifici, ve ne sono alcuni non strettamente necessari e se questi sono imposti dalla normativa che regola i rapporti con la Pubblica Amministrazione. Il problema è vivo nel nostro Paese, come si evince da varie indagini riguardanti il peso della burocrazia per le imprese. La Banca Mondiale posiziona l'Italia al 78° posto nella graduatoria dei Paesi dove è più semplice intraprendere un'attività aziendale, misurando la facilità nell'avviare l'attività, nell'assumere personale, nell'accesso al credito, nell'ottenere permessi e licenze, nel pagamento delle imposte.

Studi come questo cercano di quantificare la complessità della normativa, applicando dei parametri al numero delle procedure e al tempo richiesto per assolverle. Si tratta di analisi sui cosiddetti «oneri di adempimento», ovvero sui costi sostenuti per attività effettuate nell'adempimento della normativa (*obblighi di contenuto*). La semplificazione amministrativa si riferisce invece alla riduzione degli 'oneri amministrativi', ovvero dei costi sostenuti per obblighi di informazione relativi alle attività svolte nell'adempimento della normativa e/o ai risultati ottenuti (*obblighi informativi*). Le informazioni possono essere dirette verso la PA o verso terzi, ciò che rileva è il loro oggetto, cioè una comunicazione sul grado di adempimento della normativa.

L'obbligo informativo va correlato con qualsiasi disposizione vincolante proveniente dalla PA: norme, leggi, decreti ministeriali, norme ministeriali.

Esistono delle prime stime degli oneri amministrativi in Italia. Sono valori approssimativi, previsti con una metodologia estensiva. Prima, sono stati misurati i costi delle informazioni attinenti la tutela della privacy, l'ambiente, la prevenzione degli incendi, il paesaggio, il lavoro e la previdenza, che sono risultati pari a 16,2 miliardi di euro, poi si è applicata una proporzione legata alla numerosità e complessità di queste norme rispetto al totale e si sono stimati costi complessivi per circa 60 miliardi, tra il 4% e il 5% del PIL annuale¹.

Di fronte a queste cifre, il legislatore ha deciso di intervenire prevedendo, tramite il disposto dell'art. 25 del d.l. 112/2008, il completamento del processo di misurazione degli oneri amministrativi e di contestuale riduzione del 25%. In entrambi i casi la scadenza prevista è la fine del 2011. Il disposto va letto in continuità con l'obiettivo posto dalla Commissione e dal Consiglio Europeo sulla *better regulation*, nell'ambito della strategia della crescita e dell'occupazione. La Comunicazione del 24 gennaio 2007, relativa al «Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea», prevede che gli Stati membri si impegnino alla riduzione degli oneri amministrativi nella misura di un quarto del loro valore complessivo entro il 2012 e che, in via propedeutica, predispongano adeguate misurazioni dei costi prima e dopo gli interventi di semplificazione.

In questa sede intendiamo spiegare le caratteristiche della misurazione degli oneri amministrativi e il valore segnaletico di tale processo di misurazione ai fini della semplificazione amministrativa.

2. Il modello di misurazione degli oneri amministrativi

Dal 2006 la Commissione Europea ha adottato uno modello di misurazione degli oneri amministrativi, chiamato Standard Cost Model (SCM), sviluppatosi nei Paesi Bassi a partire dal 2003. Si tratta di un modello *business friendly* che prevede il coinvolgimento di imprese, associazioni di categoria e amministrazioni di settore.

Lo SCM viene articolato secondo le seguenti fasi:

- ricognizione sugli obblighi informativi esistenti;
- censimento delle imprese che vi devono sottostare;
- consultazione degli *stakeholders*, tramite costituzione di focus group e/o somministrazione di questionari alle imprese censite, nel loro universo o tramite campionamento, relativamente ai tempi e i costi delle attività svolte per rispondere agli obblighi informativi;
- definizione del costo orario standard, rappresentativo di condizioni di normale efficienza;
- individuazione della frequenza con cui viene comunicata l'informazione;

¹ Il dato è maggiore di quello dei Paesi Bassi che, in sede di prima applicazione, nel 2003, avevano stimato indicativamente una incidenza del 3,6% sul PIL.

- determinazione degli oneri amministrativi come prodotto tra costo standard orario e numero di ore standard di adempimento informativo.

Come si evince quindi dalla sequenza delle fasi del processo di misurazione, l'entità degli oneri amministrativi complessivi per un'azienda è data da:

$$OA = \sum_{i=1}^n C_i \times H_i \times Q_i$$

dove

- C rappresenta il costo standard orario
H rappresenta il numero di ore standard
Q rappresenta la frequenza della informazione
i = 1...n rappresenta il numero di procedimenti informativi

L'originalità dello SCM sta nel tentativo di applicare ad una fattispecie nuova quale quella degli oneri amministrativi un criterio di calcolo tradizionalmente impiegato nel controllo di gestione delle aziende industriali. Il metodo di riferimento è il *direct costing evoluto* che imputa all'oggetto di riferimento tutti i costi diretti, siano essi variabili o fissi. Di conseguenza il costo complessivo standard viene determinato considerando tutti gli oneri retributivi, anche quelli di natura integrativa, il consumo di materiali e una quota di spese generali tecniche. Il costo orario standard si ottiene dividendo il costo complessivo per le ore di lavoro produttivo, escludendo quindi ferie, pause, etc., anche se retribuite.

Nella componente di costi comuni si considerano anche i costi esterni, relativi al ricorso a consulenti e professionisti, ma non si considerano gli oneri finanziari e tributari. Nella maggior parte delle applicazioni dello SCM la quota di spese generali tecniche attribuite è stata pari al 25%.

3. Il reporting degli oneri amministrativi

Lo SCM prevede una struttura di reporting da cui si possano evincere tutte le informazioni rilevanti il procedimento informativo: la norma di riferimento, il destinatario, le attività intraprese per generare l'informazione, le componenti dei costi, la frequenza. È proprio attraverso una corretta interpretazione dei report che si possono individuare le linee prioritarie dell'intervento di riduzione degli oneri amministrativi.

La semplificazione riguarderà subito quelle attività che rappresentano una distrazione non giustificabile dalle normali attività d'impresa e successivamente le attività a minore valore aggiunto in termini di contributo informativo rispetto ai costi sostenuti. Per una attenta interpretazione dei dati è opportuno quindi scomporre gli oneri del procedimento informativo

nelle sue fasi attuative e individuare quali fasi potrebbero essere semplificate per prime. Vediamo un esempio riferito al programma di semplificazione della informativa sul Libro Paga (tavola 1 e 2).

Tavola 1. Obblighi informativi attinenti il libro paga con la procedura in essere.



Tavola 2. Obblighi informativi attinenti il libro paga con la procedura semplificata.



Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica, *Un taglio ai costi della burocrazia. Primi risultati del programma di misurazione e riduzione degli oneri*, 5 agosto 2008.

L'intervento è stato simulato componendo dapprima la mappa dell'attività, misurando poi il costo di ciascuna attività secondo lo SCM e infine

definendo la gerarchia di intervento. Nella simulazione sono state eliminate le fasi non a valore aggiunto nella creazione dell'informazione, ovvero le attività che creano più costi che benefici informativi e per le quali quindi non si ritiene giustificata la loro esistenza.

4. Linee di ricerca economico aziendali sulla semplificazione amministrativa

Alla luce delle sintetiche considerazioni svolte si possono tratteggiare alcune linee di ricerca riguardanti la semplificazione amministrativa.

Una primo campo di studio riguarda l'analisi degli oneri amministrativi in base alla provenienza degli obblighi informativi. Si può distinguere tra obblighi sostenuti in adempimento di normativa europea o internazionale oppure di normativa italiana oppure di normativa europea o internazionale la cui attuazione dipende dal governo italiano. Con riferimento a quest'ultima categoria gli eventuali maggiori oneri possono poi essere classificati in ragione del tipo di differenziazione effettuata nella fase di recepimento. La richiesta che ha comportato maggiori oneri può essere dovuta al numero di informazioni, al grado di dettaglio, alla frequenza, al diametro del gruppo target di imprese. L'analisi dei costi per provenienza potrebbe poi essere ulteriormente declinata in ragione della istituzione che richiede l'informazione (Ministeri, Enti Locali, ecc.).

Una seconda possibile qualificazione degli oneri amministrativi è per età della norma. Si può procedere come nel caso precedente e concludere l'analisi con un indicatore della 'pressione regolatoria' per periodi storici.

Una terza possibile analisi è sulla qualità degli oneri amministrativi. Abbiamo visto come il costo complessivo standard tenga conto del fattore lavoro, dei materiali, delle spese generali tecniche e del numero di ore. Ci sono procedimenti con un costo unitario standard contenuto che richiedono però molte ore di attività e procedimenti ad alto costo orario ma risolvibili in poche ore; alcuni procedimenti consumano risorse dirette come ore di lavoro o materiali, mentre altri potrebbe generare soprattutto complessità nel sistema anche se apparentemente impiegano poche risorse dirette.

Una quarta possibile analisi è di natura comparativa tra enti locali (Comuni, Province, Regioni) o tra Paesi. In questo senso, il vantaggio di adottare un sistema uniforme come lo SCM sgombrerebbe immediatamente il campo da eterogeneità nel metodo di calcolo (criteri di imputazione dei costi diretti o di allocazione dei costi indiretti), pur rimanendo ovviamente la discrezionalità intrinseca nelle opzioni aperte, interne al metodo stesso.

PARTE II

UNO STUDIO SULLA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI PER LE IMPRESE IN AMBITO AMBIENTALE: IL PROGETTO «SIMPLE»

Serena Sileoni
Erik Longo¹

Una sintesi dei modelli internazionali di *better regulation* e la loro traduzione in Italia

I legislatori [...] si sono perduti in inutili inezie;
sono finiti nei casi particolari [...] hanno gettato i popoli nel disordine inseparabile dei cambiamenti.

Montesquieu, *Lettere persiane*, lettera CXXIX, Usbek a Redi, a Venezia

Premessa

Il presente lavoro intende ripercorrere in maniera ampia e generale, rispetto al contesto italiano, l'analisi degli strumenti di semplificazione normativa e amministrativa introdotti nell'ordinamento italiano, a seguito anche delle indicazioni, delle raccomandazioni e delle indagini provenienti dal contesto internazionale e sovranazionale, in particolare dall'OCSE e dalla Comunità europea.

Il contributo, dunque, si presenta come conclusivo di un'indagine approfondita sugli strumenti di semplificazione adottati nel contesto nazionale ed internazionale a supporto della ricerca SIMPLE.

Rispetto ai capitoli relativi all'attività di ricerca condotta sui procedimenti amministrativi in materia ambientale, questa indagine allarga la prospettiva della semplificazione dall'esame di alcune ipotesi esemplificative, all'esame della tendenza alla semplificazione e alla *better regulation* che si può registrare a livello nazionale, su impulso di politiche europee e di raccomandazioni dell'OCSE.

Nella prima parte del lavoro sono sintetizzati i modelli internazionali di *better regulation*, in particolar modo quelli derivanti dagli studi dell'OCSE. Si ripercorreranno così alcuni principali istituti di semplificazione. Per quanto riguarda la normazione si tratta dell'AIR, della VIR, degli strumenti alternativi di regolazione, del rispetto delle regole di *drafting*. Per quanto riguarda gli oneri amministrativi, dell'utilizzo dei sistemi informatici e te-

¹ Pur essendo frutto di lavoro comune, i paragrafi 1, 2 e 3 sono da attribuire a Serena Sileoni, il 4 e il 5 a Erik Longo.

lematici, dell'utilizzo di un unico referente amministrativo, della raccolta delle certificazioni in pochi documenti, di alleggerimenti burocratici come il silenzio-assenso e la dichiarazione di inizio attività.

Nella seconda parte, tali modelli verranno calati nel contesto italiano, per verificare quali iniziative sono state assunte dai governi nel corso degli ultimi due decenni, e quale orientamento le politiche di *better regulation* stanno assumendo. Si dimostrerà dunque come, rispetto agli anni Novanta, in cui si era tentato un approccio globale e generale alle politiche di semplificazione, gli ultimi governi italiani hanno preferito un approccio particolareggiato per materia e per competenza. Si cercherà inoltre di riscontrare se, rispetto alla semplificazione legislativa, la tendenza in atto sia quella di concentrare l'attenzione sulla riduzione degli oneri amministrativi.

I. Il costo dell'incertezza

Peggior di una legislazione ipertrofica¹, come quella che caratterizza nelle forme di Stati sociali, c'è soltanto una legislazione ipertrofica e oscura², che rende l'ambiente normativo incerto e costoso sia per i singoli individui che per le imprese.

È nota e diffusa la lamentela circa l'onere burocratico che le piccole e medie imprese italiane devono sopportare per adempiere agli obblighi normativi; meno evidente, al di fuori degli addetti ai lavori, è invece l'onere economico necessario ad affrontare quegli obblighi normativi.

Quanto ai privati cittadini, come la Corte costituzionale ha più volte richiamato la cattiva qualità della normazione è censurabile non solo (e non tanto) in quanto tale, ma in quanto nociva della certezza del diritto e quindi suscettibile di produrre una limitazione dei diritti³.

È evidente l'urgenza di alleggerire il peso della legislazione prima e della burocrazia di attuazione poi, che sottraggono tempo e denaro necessari ad interpretare ed eseguire gli obblighi imposti dalla legge⁴. Evidenza

¹ B. Leoni, *Freedom and the Law*, trad. it. *La libertà e la legge*, Liberilibri, Macerata, 1994.

² Il riferimento è a M. Ainis, *La legge oscura*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

³ Si pensi alla giurisprudenza sulla decretazione d'urgenza, che, fin dalla nota pronuncia n. 366/1996 in materia di reiterazione dei decreti legge, ha fatto riferimento proprio alla certezza del diritto come garanzia di rispetto dei diritti. Sul punto in particolare vedi R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, EUM, Macerata, 2005. In generale, sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla qualità della normazione, vedi da ultimo E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007: la qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009. Prima ancora G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 1035 sgg.

⁴ Confindustria, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa*, audizione presso la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, 13 gennaio 2009.

questa acquisita anche dal legislatore, se sol si pensi che già il Rapporto annuale sulla legislazione del 1998 si apre con la dichiarazione di rendere le politiche di semplificazione normativa un «obiettivo permanente della legislazione»⁵. Relativamente alle imprese, i programmi di calcolo e riduzione degli oneri amministrativi sono già al centro di vari studi e progetti per riduzioni settoriali, grazie ai quali si è innanzitutto potuto toccare con mano quanto impressionanti siano i costi che esse debbono sopportare per produrre, elaborare e trasmettere informazioni, compilare moduli, documenti, comunicazioni, relazioni, provvedere a etichettature, controlli e valutazioni, archiviare le informazioni⁶.

Il fenomeno dell'ipertrofia normativa, tuttavia, non è soltanto un problema italiano, ma accomuna i contemporanei Stati sociali e, come tale, è stato affrontato anche a livello internazionale, in primo luogo dall'OCSE⁷.

Proprio dalle analisi in tema di *better regulation* dell'OCSE è possibile ricavare un modello euristico, che sarebbe utile prendere seriamente e realmente come spunto per il miglioramento della regolazione nel nostro paese, pur nella consapevolezza che l'efficacia di uno strumento dipende in larga parte dall'uso che se ne fa, e che dunque il semplice trapianto giuridico non è un modo sufficiente per garantire il funzionamento di pratiche buone soltanto in linea teorica⁸.

Ciò premesso, occorre innanzitutto definire il significato di *better regulation* e di semplificazione.

⁵ Nota introduttiva del Rapporto annuale sulla legislazione, anno 1998.

⁶ Cfr. sul piano europeo la Strategia di Lisbona, a seguito della quale Commissione e Consiglio Europeo hanno fissato una riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione comunitaria del 25% entro il 2010, invitando gli Stati a fare lo stesso in ambito nazionale. A livello statale: il taglia-oneri *ex art. 25 d.l. n. 112/2008*; il programma di misurazione e riduzione degli oneri, a cura del Dipartimento per la Funzione pubblica; la riduzione degli oneri amministrativi prevista dal piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del 2007 approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007 (cap. 1.1 e 1.2); l'accordo interistituzionale tra il Ministro per la semplificazione normativa e il CNEL sulla riforma della regolazione e sulla semplificazione normativa in campo economico e sociale del 24 luglio 2008, con il quale il CNEL è impegnato a avanzare proposte per la semplificazione degli adempimenti di impresa in specifiche materie; le proposte di Confindustria raccolte nel documento *Semplificazione annunciata, percepita e rilevata*, marzo 2006. Per alcuni dati, si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la pubblica amministrazione e per l'innovazione, *Un taglio ai costi della burocrazia*, Roma 5 agosto 2008.

⁷ Interessanti dati sull'ipertrofia normativa sono in S. Jacobzone, C. Choi e C. Miguet, *Indicators of Regulatory Management Systems*, «OECD Working Papers on Public Governance», 2007/4, OECD Publishing. doi:10.1787/112082475604. Un commento sugli interventi dell'OCSE in materia di qualità della regolazione è in M. Filippi, *Le raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁸ Non solo l'OCSE ha dato un forte impulso al dibattito nazionale relativo alla qualità della regolazione. Un grande contributo, più o meno diretto, deriva anche dall'ordinamento comunitario, che tuttavia per motivi di spazio e coerenza non verrà affrontato nella presente nota. Sul punto si rinvia dunque, da ultimo, a A. Cardone, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.

Better regulation è la sintetica locuzione inglese che indica l'obiettivo del miglioramento della qualità redazionale dei testi normativi, da raggiungere attraverso la modalità di formazione e di manutenzione volta alla chiarezza e alla semplicità delle norme, la adeguata conoscibilità e l'allestimento di ogni tecnica che freni il fenomeno degenerativo di una legislazione oscura e spesso contraddittoria⁹.

Da un punto di vista semantico, per semplificazione si intende lo snellimento, la chiarificazione e il miglioramento qualitativo degli atti e delle procedure legislative e amministrative, ovvero l'insieme degli strumenti con cui raggiungere il fine della *better regulation*.

La semplificazione normativa e amministrativa hanno entrambe come scopo quello di agevolare la comprensione degli obblighi di comportamento a carico dei consociati, ma seguendo un obiettivo finale in parte distinto. Mentre nel caso della semplificazione amministrativa lo scopo ultimo è quello di accelerare e rendere più semplice l'adempimento degli oneri burocratici connessi ad una determinata attività, nel caso della semplificazione normativa lo scopo ultimo è garantire la certezza del diritto, senza la quale il brocardo *ignorantia legis non excusat* diventa, più che un principio di giustizia, un principio di ingiustizia. Tanto la celerità e la facilità di svolgimento delle pratiche amministrative quanto la certezza dei rapporti giuridici sono parimenti essenziali perché i cittadini e le imprese possano occuparsi dei loro affari, consentendo loro sia di programmare le strategie di mercato sia di spendere il tempo dietro i loro scopi commerciali e non dietro gli adempimenti burocratici e legislativi.

Distinti i due tipi di semplificazione, ci soffermiamo in particolare su quella normativa, mentre dedicheremo un breve cenno a quella amministrativa.

Abbiamo detto che la certezza del diritto è un bene a cui bisogna restare affezionati per un motivo facilmente intuibile: solo l'affidamento in regole certe e stabili permette ai consociati di gestire oculatamente e con la dovuta serenità i propri affari. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale del 2003 a tal proposito ha stimato che il miglioramento della qualità della regolazione avrebbe potuto portare un aumento nel lungo periodo fino al 7% del PIL dei paesi dell'UE e a un incremento del 3% della loro produttività¹⁰.

Una regolamentazione semplificata, ovvero minore in quantità e migliore in qualità, è allora prima di tutto un vantaggio per lo stesso sistema-Paese, poiché genera una migliore comprensibilità delle regole e una maggiore fiducia nella loro stabilità, sia da parte dei singoli cittadini che degli operatori economici.

⁹ Vedi tra i primi G. Recchia, *La qualità della legislazione*, in AA.VV., *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 1997, G. Tiberi, *Tecniche legislative*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, M. Raveraira (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

¹⁰ FMI, *When leaner isn't the meaner: Measuring benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe*, 2003.

Da una ventina d'anni ormai in Italia sono fiorite, anche per impulso – come detto – dell'UE¹¹ e dell'OCSE¹², iniziative legislative e governative per semplificare l'ordinamento giuridico. Dai primi regolamenti di delegificazione dell'inizio degli anni Novanta fino all'adozione delle leggi sulla semplificazione che, tramite i medesimi regolamenti, imponesse la semplificazione di singoli settori o procedimenti amministrativi¹³; dai testi unici misti (poi abbandonati) alla codificazione di settore e all'abrogazione espressa¹⁴; dall'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione a quella tecnico-normativa fino alla verifica dell'impatto della regolamentazione¹⁵; dall'istruttoria legislativa nelle commissioni parlamentari alla creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati¹⁶; dall'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle norme e procedure al complesso sistema formato ora dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione, dalla Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e dal Tavolo permanente per la semplificazione; dal c.d. meccanismo del 'taglialeggi' *ex lege* n. 246/2005¹⁷, al decreto-legge n. 200/08 (convertito in legge n. 9/09) che ha invertito il meccanismo della ghigliottina provvedendo ad elencare le leggi abrogate, anziché quelle 'salvate', fino al primo piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007.

Tante iniziative, dunque, che ruotano attorno alla delegificazione, alla codificazione, allo snellimento degli oneri burocratici e all'abrogazione come strumenti principali di semplificazione. Iniziative spesso così com-

¹¹ Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 sulla consapevolezza degli effetti della regolamentazione delle attività economiche, e Consiglio europeo di Lisbona del 2000, nella parte relativa al miglioramento della qualità della regolazione. Da ultimo vedi Comunicazione del 30 gennaio 2008 della Commissione europea in materia di *better regulation*. Si rinvia comunque, specie per la giurisprudenza della Corte di giustizia, a A. Cardone, *La qualità della formazione nel diritto comunitario*, cit.

¹² Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del 1995, Rapporto sulla riforma della regolazione del 1997, Programma *Country review* a partire dal 1998, *Checklist* sulla riforma della regolazione approvata nel marzo 2005 insieme con l'APEC.

¹³ Cfr. sul punto N. Lupo, G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.

¹⁴ Codificazione, delegificazione e abrogazione espressa sono tecniche particolarmente monitorate fin dal 1998 nei Rapporti annuali sulla legislazione. Sull'abrogazione espressa vedi M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.

¹⁵ E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003.

¹⁶ L. Lorello, *Il comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.

¹⁷ Numerosi sono i commenti sul taglia-leggi. Da ultimo, con note critiche, vedi M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega "taglialeggi"*, in P. Caretti (a cura di), *ibid.*

plesse da tradire il principio della semplificazione, perdendo di chiarezza e razionalità, come la «ghigliottina» e l'analisi di impatto della regolazione stanno rivelando.

E nonostante queste iniziative, il panorama normativo italiano resta ancora caratterizzato da una difficoltà di semplificazione, alle cui cause tradizionali si è aggiunta, negli ultimi anni, la nascita di nuove tipologie e fonti, dovute in parte anche alla riforma regionalistica del titolo V della Costituzione e alla potestà normativa delle autorità indipendenti¹⁸.

Nel paragrafo successivo cercheremo di dare spunti e indicazioni di ordine generale, e non relativi a singoli settori normativi, per rendere il diritto più certo, prendendo come riferimento i modelli di *better regulation* ricavabili dalle indagini dell'OCSE.

2. Spunti e indicazioni di *better regulation*

La semplificazione della regolazione agisce su due piani diversi: da un lato la riduzione e la razionalizzazione della regolazione esistente, dall'altro il miglioramento delle tecniche di approvazione di quella nuova.

Le migliori pratiche che analizzeremo si basano sugli studi dell'OCSE, che, a partire dagli anni Novanta, tramite il *Public Management Committee* ha istituito un programma di monitoraggio sulla qualità della regolazione dei paesi membri, grazie al quale si è potuta valutare la c.d. superfetazione o ipertrofia normativa.

Innanzitutto, occorre partire da una considerazione logica piuttosto ovvia.

Ogni scelta politica deve essere preceduta da una corretta istruttoria sulla base della quale individuare la migliore opzione. A tal fine, prima di semplificare gli oneri che l'ordinamento impone alle imprese, occorre conoscere bene quali siano i costi e benefici ad essi correlati.

Per questo motivo, lo *Standard Cost Model* dei Paesi Bassi, che è stato già esportato anche in Italia, rappresenta un passaggio decisivo per una buona politica di semplificazione, poiché è in grado di analizzare l'onere amministrativo annuale per materia e per singoli adempimenti a carico delle PMI.

Politica di semplificazione, si è detto, e non a caso. La semplificazione infatti non può essere vista se non come una vera e propria materia in sé, che taglia trasversalmente ogni settore legislativo e si pone come un obiettivo che, sulla base di passaggi ben definiti a priori, attraversa tutti i soggetti istituzionali, benché debba essere monitorato da un singolo soggetto, che ha il compito di verificare i risultati intermedi di semplificazione per ogni settore. Non a caso, anche sulla base delle indicazioni fornite dall'OCSE, nel 2005, 26 dei 30 membri dell'Organizzazione avevano adottato un

¹⁸ Non a caso i Rapporti annuali sulla legislazione a partire dal 2000 hanno dedicato una sezione alla legislazione regionale.

piano per la semplificazione; inoltre, mentre nel 1998 solo 18 paesi avevano un organismo responsabile per la promozione della *better regulation*, nel 2005 il numero era salito a 24¹⁹.

Tale organismo centrale dovrebbe avere un doppio compito: sia intervenire *una tantum* o occasionalmente nelle fase di ‘pulizia’ della legislazione vigente, sia monitorare il rispetto dei parametri di semplificazione imposti al legislatore e alle varie amministrazioni. Inoltre, in un sistema decentrato come quello italiano, sarebbe opportuno che sempre su tale organismo gravasse una forma di raccordo tra Stato e regioni che imponga a queste ultime il rispetto delle stesse prescrizioni imposte in materia dalla normativa statale, con strumenti ben più incisivi dell’accordo siglato dalla Conferenza unificata il 29 marzo 2007 per la semplificazione e la qualità della regolazione delle fonti regionali e locali²⁰. A tal proposito, nel caso italiano, il Tavolo tecnico per la semplificazione e qualità della regolazione dovrebbe forse avere sede all’interno del Ministero per la semplificazione piuttosto che presso la Conferenza unificata²¹.

Quanto alla verifica dello stock di legislazione esistente, l’esempio italiano del taglia-leggi è solo in parte valido. Se infatti la previsione di una operazione di ‘pulizia’ dell’ordinamento dalla legislazione desueta o inefficace o contraddittoria è da apprezzarsi, quanto meno perché ribalta il metodo di riordino dell’ordinamento rispetto alle tecniche dell’abrogazione espressa, tuttavia la complessità del metodo di lavoro ma soprattutto le deroghe al meccanismo della ghigliottina, oltre al fatto che spesso il termine finale del 1970 è così risalente da presumere che molte delle disposizioni ‘ghigliottinate’ fossero cadute divenute obsolescenti²², hanno di molto stemperato la sua utilità, fino al sorpasso di questo meccanismo con quello dell’abrogazione esplicita tramite decreto-legge²³. Un ulteriore dato negativo dell’esperienza del taglia-leggi è stata l’estromissione dalla verifica di tutto il settore regolamentare, che non solo è strettamente collegato a quello primario, ma che rappresenta anche un’enorme porzione della produzione legislativa.

Quanto invece al controllo sul flusso della normazione, gli strumenti che le pratiche di successo dei paesi membri dell’OCSE insegnano sono: a) analisi di impatto della regolazione b) verifica di impatto della regolazione c) utilizzo delle forme di consultazione d) utilizzo di forme alternative alla

¹⁹ OCSE, *Measuring Regulatory Quality, Policy Brief*, aprile 2008.

²⁰ In GU n. 86 del 13 aprile 2007.

²¹ Tavolo istituito con d.p.c.m. 8 marzo 2007, in GU n. 120 del 25 maggio 2007.

²² Così P. Carnevale, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, ESI, Napoli, 2007. Altro rilievo al termine è quello di irragionevolezza intrinseca rispetto a qualsiasi altra data.

²³ Vedi, oltre a M. Cecchetti, *Problemi e prospettive*, cit.; N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificazione ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della l. n. 246/2005 (legge di semplificazione 2005)*, «Rassegna parlamentare», 2006, 285 sgg.

legislazione di *command and control*, come le fonti di *soft law* e) rispetto di regole di *drafting* dedicate alla chiarezza del linguaggio giuridico.

2.1 Analisi di impatto della regolazione

L'analisi di impatto della regolazione è una tecnica importata dal diritto statunitense e, più in generale, anglosassone²⁴, attraverso la quale gli atti normativi devono provare, prima della loro entrata in vigore, di non essere eccessivamente onerosi per i consociati. L'autore dell'atto regolativo deve, in altri termini, verificare preventivamente attraverso un'adeguata analisi dei costi/benefici degli effetti dell'atto sui diversi piani sociale, normativo ed economico, che i relativi benefici siano maggiori dei costi e, quindi, che l'approvazione dell'atto sia vantaggiosa e preferibile rispetto ad altre decisioni o soluzioni.

In Europa, il dibattito pubblico sull'AIR è iniziato proprio grazie all'OCSE. Dalle sue indagini, sono nate raccomandazioni e linee guida perché gli Stati, oltre a fare le leggi, iniziassero pure a preoccuparsi di farle bene. Le analisi hanno reso evidente come una cattiva legislazione sia più dannosa dell'assenza di legislazione, da cui lo spunto per introdurre negli ordinamenti statali l'AIR, che, a parere dell'OCSE, sarebbe in grado di misurare, e misurando migliorare, la qualità della regolazione, prima che essa entri in vigore.

L'AIR – secondo le indicazioni dell'OCSE – può tradursi in vincoli più o meno elastici di verifica dell'impatto della legislazione, e può insistere sia su atti di legislazione primaria che secondaria che, infine, sugli atti prodromici alla legislazione.

2.2 Verifica di impatto della regolazione

L'esperienza degli Stati aderenti all'OCSE dimostra che l'analisi preventiva della regolazione non è uno strumento sufficiente alla verifica della fattibilità delle norme e della sopportabilità dei loro effetti. Per questo, le migliori esperienze consigliano che all'analisi preventiva si unisca la verifica successiva. Una delle tecniche possibili potrebbe essere l'introduzione di forme di revisione periodica della legislazione, specie di quella nata per provvedere a ipotesi contingenti e specifiche nel tempo.

A ben vedere, una revisione della bontà e dell'adeguatezza della regolazione avrebbe anche l'ulteriore effetto di evitare il ricorso a strumenti *una tantum* come abrogazioni massicce o interventi di ripulitura dello stock della legislazione esistente. Strumenti come la legge-ghigliottina sembrano infatti – come già motivato – dei mezzi solo in parte efficaci di netta

²⁴ Tanto che il modello anglosassone è stato preso come punto di riferimento dal Senato italiano: cfr. *L'analisi di impatto della regolazione. Là dove funziona: il Regno Unito*.

recisione delle leggi, quando in realtà nascondono problemi interpretativi e recano con sé dubbi applicativi che aumentano i margini di confusione e di errore. Al contrario, per eliminare dall'ordinamento le leggi inutili o quelle nate per una determinata situazione contingente sembra una buona pratica l'adozione delle *sunset clauses*, ovvero delle disposizioni destinate a decadere dopo un certo periodo di tempo, previsto dalla legge stessa in cui sono contenute, salvo espressa volontà contraria del Parlamento, laddove ne valuti la persistente utilità.

2.3 Strumenti di consultazione

Far anticipare l'adozione di un atto regolativo da fasi di consultazione con gli *stakeholders* rappresenta una dilatazione del procedimento deliberativo, compensata però dalla possibilità per il regolatore di sfruttare l'esperienza e la competenza dei regolati nella predisposizione delle regole più appropriate.

Le forme di consultazione sono svariate. La più esaustiva è la c.d. tecnica del *notice and comment*. Si tratta di una modalità mutuata dall'esperienza anglosassone che, complice la pragmaticità di quella cultura giuridica, per prima ha individuato soluzioni compromissorie di adozione delle norme con la partecipazione di soggetti non istituzionali in veste – per così dire – di uditori.

La prima forma disciplinata di *notice and comment* si è avuta infatti nel 1946, con l'approvazione negli Stati Uniti dell'*Administrative Procedure Act*²⁵. Nata per ovviare ai pericoli di cattura dei regolati e per garantire alcune forme minime di trasparenza e *accountability* delle commissioni indipendenti, la legge prevedeva appunto che il procedimento di adozione degli atti regolativi contenesse una fase di pubblicazione del progetto di regolamento, sul quale tutti gli interessati, nei termini fissati, potessero effettuare valutazioni e osservazioni. La fase notiziale della tecnica di *notice and comment* evidentemente fornisce una garanzia di conoscibilità degli atti, ovvero una garanzia di trasparenza, la quale non è solo indice in sé di democraticità del sistema, ma pure fonte di legittimazione, a posteriori, delle scelte del regolatore.

Le forme di consultazione non offrono soltanto ai destinatari delle regole di partecipare al momento della loro elaborazione, ma anche agli autori delle regole di migliorare e perfezionare l'atto da adottare, accogliendo i suggerimenti e il punto di vista di chi, nel concreto e dalla prospettiva dell'operatore soggetto alla regolazione, potrebbe anche fornire utili indicazioni, specie in quei settori di elevato profilo tecnico. Ecco dunque che la partecipazione risponde sia ad una necessità democratica, che ad un

²⁵ «Uno dei modelli più perfetti di garantismo applicato all'esercizio delle funzioni amministrative», secondo M. Clarich, *Autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 70.

diverso modo di concepire la regolazione, la quale, inserita nel processo di apertura dei mercati, necessita dell'ausilio competenziale dei regolati per concludere efficacemente tale processo e «migliorare la qualità del risultato»²⁶.

2.4 Utilizzo di forme alternative alla regolazione di *command and control*

Spesso, tuttavia, l'audizione degli interessati resta più un mito della democrazia partecipativa che non una reale tecnica di recupero di efficienza e snellezza del sistema. Da questo punto di vista, un meccanismo forse più perfezionato di partecipazione è quello costituito dalle procedure di regolazione negoziata e partecipazione alla scrittura delle norme, ovvero di autoregolamentazione assistita e coregolamentazione. In tal caso, infatti, l'apporto del soggetto destinatario delle norme non si ferma nella fase di «ascolto» delle osservazioni da parte delle autorità indipendenti, ma giunge più in là, fino ad arrivare alla fase di scrittura congiunta della norma finale.

La famiglia della *self regulation* è assai ampia e variegata. Le tecniche che più potrebbero interessare le PMI sono quelle che spingono gli attori economici ad una maggiore competizione, tramite forme di premialità e incentivo o di deroga agli obblighi normativi previa adozione di un atto di autoregolamentazione. Nel mercato dei servizi e dei beni, infatti, i produttori competono nell'attrarre la clientela non solo attraverso le qualità intrinseche del prodotto e il loro rapporto con il prezzo, ma anche attraverso una fidelizzazione del cliente che si basa sulla qualità dei processi di produzione, a cui le imprese si vincolano spontaneamente, gareggiando tra loro in una competizione non di prezzo²⁷. Il costo di regole aggiuntive, spontaneamente e intenzionalmente prodotte, verrebbe così bilanciato dai guadagni in termini di 'reputazione' nel mercato, destinati a tradursi in guadagni economici²⁸. Si tratta della situazione *win-win*, cioè di doppio vantaggio sia per l'impresa che per la società²⁹. Una buona regolazione sarebbe dunque

²⁶ Così la *Nota tecnica in materia di sollecitazione e raccolta di deleghe di voto e di voto per corrispondenza*, 30 maggio 1998, in <<http://www.consob.it/>>, p. 8. Su tale profilo, più che su quello di democrazia partecipativa, insiste G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 108.

²⁷ E. Gerelli, *Reputazione ambientale e competitività non di prezzo*, «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 4/2002, p. 707 sgg.

²⁸ È il caso ad esempio delle procedure di *labelling* e certificazione dei prodotti, effettuati sulla base di criteri variabili di comparazione. Vedi anche, per i rapporti *win-win* tra produttore e consumatore che le procedure atte a conferire 'prestigio' possono raggiungere, S. Brooker, *Regulation and Reputation*, National Consumer Council, London, 2006. Sempre sulla reputazione vedi L. Sacconi, *Economia, etica, organizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, spec. capp. III e VI.

²⁹ Cfr. il Libro verde della Commissione europea *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibilities*, 2001.

quella che incentiva alla auto-imposizione di obblighi per le PMI, a fronte di uno 'sconto' sugli oneri burocratici, prevedendo dunque sanzioni positive e non negative come effetti secondari della legislazione.

Non tutte le sanzioni infatti sono giurisdizionali o disciplinari. In un regime di libero mercato, come quello occidentale, prima di esse gli operatori economici badano alle sanzioni che il mercato stesso è in grado di produrre. Vi sono infatti pressioni del mercato che possono in parte sostituire la sanzione in senso tradizionale, sia nel caso in cui i sistemi di controllo giudiziario o disciplinare non siano effettivi, sia nel caso in cui gli strumenti di autoregolamentazione non abbiano forza normativa. I modelli di autocertificazione o etichettatura, come nel caso delle certificazioni ambientali, sono illuminanti in tal senso, poiché le società industriali non vogliono essere conosciute come inquinatrici dell'ambiente³⁰.

Gli strumenti sanzionatori classici, in definitiva, non sembrano essere gli unici a compensare le debolezze dei sistemi di autodisciplina. A volte, sempre che il settore interessato sia di libero mercato e sempre che non vi siano asimmetrie informative per cui i consumatori non hanno piena consapevolezza di quel che possono pretendere³¹, vi possono essere terze parti – come appunto i consumatori – che svolgono quelle funzioni di monitoraggio complementari o alternative al coinvolgimento di un'autorità statale. Sempre in un regime di libero mercato, anche i produttori stessi possono svolgere funzioni di controllo reciproco con finalità concorrenziali.

2.5 Rispetto di regole di drafting dedicate alla chiarezza del linguaggio giuridico

L'ultima direzione su cui muoversi per migliorare la regolazione è il rispetto di regole di chiarezza nel *drafting*, evitando da un lato che le norme siano nascoste in leggi che si occupano di tutt'altro (con evidenti problemi non solo di comprensione, ma anche di coordinamento nel caso di abrogazione), dall'altro che siano scritte in maniera incomprensibile, con la tecni-

³⁰ Vedi D. Fiorini, *Rethinking Environmental Regulation*, «Harv. Env. Law Rev.», 23/1999, p. 441 sgg. Le procedure di auditing ambientale in Europa sono state previste da una serie di atti giuridici dell'Unione europea che hanno disciplinato l'*Eco-management and Audit Scheme (EMAS)* a partire dal regolamento 1836/93, mentre l'altro classico strumento di autoregolamentazione ambientale, ovvero gli accordi volontari, è stato preso in considerazione dalle raccomandazioni della Commissione europea sugli accordi volontari (COM 96/561 e poi 2002/412). Negli USA, invece, l'utilizzo dei due strumenti è molto più empirico, così almeno secondo S.E. Gaines, C. Kimber, *Redirecting Self-regulation*, «Journal of Environmental Law», 13/2001, spec. p. 163. Vedi per l'Europa M. Harding, M. Alexander, *Self Regulation and the Certification of the European Information Economy*, «Economics Series Working Papers», 154/2003, Dipartimento di economia, Università di Oxford.

³¹ Una considerazione simile infatti non può essere fatta per gli ordini professionali, proprio perché agiscono in una condizione di protezione dalla concorrenza. Per essi, il *feedback* del mercato resta ininfluente, e semmai, come si è già detto, le forme di autodisciplina costituiscono più una barriera di protezione che uno strumento efficace di controllo.

ca del rinvio a commi e articoli di altre leggi. Disposizioni come la seguente non dovrebbero proprio trovare ingresso in un ordinamento giuridico:

Fino all'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 168*bis* del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dal comma 83, lettera *n*), del presente articolo, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del comma 3*ter* dell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dal comma 67, lettera *a*), numero 4), del presente articolo, gli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo sono quelli inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 19 settembre 1996, e successive modificazioni, emanato in attuazione dell'art. 11, comma 4, lett. *c*), del decreto legislativo 1 aprile 1996, n. 239 (art. 1, co. 69 legge finanziaria per il 2008).

Pertanto l'ulteriore direzione su cui muoversi è quella di migliorare la qualità redazionale.

Innanzitutto, si potrebbe agevolare, come anche previsto dal piano di azione per la semplificazione della Presidenza del Consiglio, la conoscenza delle tecniche di *drafting* tramite la loro raccolta in un unico testo a disposizione degli uffici legislativi delle amministrazioni statali e regionali.

Un passo andrebbe fatto poi per il recupero della tipicità degli atti normativi e il corretto utilizzo di ciascuno secondo le proprie caratteristiche, che si è completamente perso da un lato nella proliferazione di sottocategorie legislative (a partire dalle ormai classiche 'leggi-provvedimento')³², dall'altro dalla nascita di nuovi atti normativi non di provenienza parlamentare e costituenti degli ibridi di incerta collocazione gerarchica.

Di sicura importanza è la codificazione, già utilizzata anche nel nostro paese, ovvero la raccolta in un unico testo normativo della legislazione relativa ad uno specifico settore.

Un'ulteriore tecnica per migliorare la qualità della regolazione è, per taluni, la motivazione dell'atto, su cui tuttavia si esprimono forti riserve per la facilità di un uso tautologico, quando non «giustificativo» di una normazione inadeguata, della stessa³³. Non esiste infatti una sicura protezione dal rischio che la motivazione possa venire utilizzata come una relazione pleonastica e autoreferenziale con la quale il regolatore trovi il modo di giustificare, in un modo o nell'altro, ogni sua iniziativa di regolazione. Il grimaldello della motivazione ricorda un po' la menzione delle ragioni di straordinaria necessità e urgenza dei decreti-legge. Sia nell'un caso che nell'altro, l'autore delle regole gode della possibilità di giustificare ogni intervento, fosse anche il più pervasivo e strumentale.

³² Cfr. C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.

³³ Cfr. S. Boccalatte, *La motivazione della legge*, Wolters Kluwer Italia, 2009.

3. I criteri minimi di semplificazione amministrativa

I suggerimenti sopra elencati per una migliore regolazione debbono naturalmente accompagnarsi ad una semplificazione burocratica di ampia gittata. Benché estranee alla presente indagine, sembra comunque opportuno elencare brevemente le migliori strategie per il taglio degli oneri amministrativi individuate dall'OCSE, a partire dalle riforme attuate dai singoli paesi membri. La semplificazione amministrativa rappresenta infatti il corollario indispensabile della semplificazione normativa, senza la quale quest'ultima avrebbe scarso rilievo sia per le imprese che per i cittadini³⁴.

Innanzitutto, si accoglie qui la definizione di onere amministrativo come categoria ampia, includente l'onere conseguente alla sussistenza di un potere amministrativo³⁵.

I migliori strumenti affinati negli ordinamenti stranieri sono: 1) utilizzo dei sistemi informatici e telematici per la trasmissione, comunicazione e archiviazione di documenti richiesti dall'amministrazione; 2) preventiva valutazione degli oneri amministrativi nei procedimenti normativi; 3) utilizzo di un unico referente amministrativo; 4) raccolta delle certificazioni in pochi documenti, che evitino la duplicazione degli stessi oneri burocratici (come, in Italia, nel caso del modello unico di dichiarazione ambientale, che viene trasmesso sia all'ARPA che alle Camere di Commercio, e i cui contenuti sono in tutto simili alla PRTR, ovvero alla documentazione relativa alla comunicazione delle emissioni inquinanti); 5) sanzione dell'amministrazione nel caso di risposta tardiva, preferibilmente con lo strumento del silenzio-assenso.

4. La semplificazione normativa ed amministrativa a livello nazionale: quadro d'insieme

Le iniziative messe a punto a livello internazionale e le strategie portate avanti dalla Comunità Europea sul versante della semplificazione normativa ed amministrativa hanno influenzato significativamente le politiche sulla semplificazione a livello nazionale. Come è stato già indicato, a partire dalla metà degli anni Novanta la qualità della regolazione ha guadagnato una posizione di riguardo nell'agenda politica di gran parte dei governi che si sono succeduti alla guida del nostro paese.

³⁴ Cfr. approfonditamente C. Marzuoli, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit.

³⁵ Una definizione più ristretta ma molto utilizzata vuole che per onere amministrativo si intenda soltanto l'onere informativo posto a carico di un'impresa: cfr. Comunicazione della Commissione europea sul Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi dell'Unione europea, COM(2007)23. Sullo Standard Cost Model vedi in questo volume il contributo di O. Russo.

Questa rilevanza è, inoltre, testimoniata dalla ampia quantità di studi che si sono concentrati su questo tema, attraverso i quali si può tracciare un'analisi approfondita dei diversi strumenti della semplificazione verificandone lo stato dell'arte e l'efficacia relativa.

L'importanza della semplificazione nell'agenda politica degli ultimi governi è dimostrata ampiamente dalla costituzione di un apposito ministero senza portafogli che assume – come si legge nella delega conferita – i compiti in materia di semplificazione prima svolti dal Presidente del Consiglio e dal Ministro della funzione pubblica³⁶.

In questa parte del lavoro, dopo aver messo a fuoco in generale quale è l'organizzazione delle strutture che si occupano di semplificazione, approfondiremo le tecniche e le metodologie per la riduzione dei carichi burocratici usate a livello nazionale dagli ultimi governi in carica.

Negli ultimi anni gli strumenti di *policy* per la qualità della regolazione, almeno a livello statale, sono aumentati. Si è superato l'approccio che portava ad agire solo (o prevalentemente) con la semplificazione procedimentale, come negli anni Novanta, o puntando in modo quasi esclusivo sulla codificazione, come proponeva la l. n. 229/2003; sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'OCSE sembra, infatti, essersi affermato il principio per cui la qualità della regolazione si avvale di una pluralità di strumenti.

Gli interventi realizzati da ultimo si focalizzano soprattutto su due obiettivi: la riduzione delle norme in vigore e la eliminazione degli oneri amministrativi ritenuti inutili per le imprese ed i cittadini.

Il ricorso ad una pluralità di strumenti di semplificazione non è alieno da critiche; tra le altre cose esso ha contribuito a determinare un appesantimento di quelle strutture organizzative incaricate della semplificazione³⁷. Gli ultimi indirizzi in tema di semplificazione hanno portato, infatti, un radicale mutamento di indirizzo nella conformazione dell'organizzazione istituzionale della semplificazione. Siamo passati da un disegno organizzativo della fine degli anni Novanta fortemente centralistico³⁸, imperniato su un ruolo direttamente operativo degli esperti 'esterni' della Presidenza del consiglio dei

³⁶ Cfr. d.p.c.m. 13 giugno 2008 (in GU 27 giugno, n. 149) art. 1, comma 1, lett. a).

³⁷ Si tenga conto che al fianco di questo complesso di strutture che agisce presso la Presidenza del consiglio esercitano un ruolo importante anche i ministeri di settore, tra cui spicca quello per lo Sviluppo economico, il cui ruolo rilevante in materia di SUAP e nella gestione del Tavolo per lo «Small Business Act» è capace di condizionare molto le strategie della semplificazione. Difatti la maggior parte degli interventi in corso di realizzazione (riduzione norme e riduzione oneri) e di quelli che si stanno avviando (AIR e riduzione termini procedurali) attribuiscono in buona misura la responsabilità dell'attuazione a ciascuno dei ministeri. Cfr. l'intervento di A. Natalini, *La qualità della regolazione in Italia. Una visione di insieme*, in *Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici*, Seminario organizzato da Astrid, Roma 9 luglio 2009, in <<http://www.astrid-online.it/>>.

³⁸ Vedi a tal proposito F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in <<http://www.astrid.eu/>>.

ministri raccolti intorno alla figura del ministro per la Funzione pubblica, ad un sistema reticolare all'interno del quale svolgono una funzione preminente le strutture burocratiche composte da soggetti 'interni'³⁹.

4.1 Le strutture preposte alla semplificazione

Il modello organizzativo delle strutture governative deputate alla semplificazione è strutturato su più livelli. Insieme al ministro per la Semplificazione normativa – per la prima volta presente nella compagine governativa – troviamo quello per la Pubblica amministrazione a cui sono state attribuite alcune deleghe in materia di semplificazione procedimentale e di misurazione e riduzione degli oneri. Le competenze in materia di AIR sono state affidate al Dipartimento affari giuridici e legislativi, mentre il Dipartimento per le politiche comunitarie svolge alcuni rilevanti compiti su alcune iniziative connesse all'attuazione della direttiva Servizi e per il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a livello comunitario. Il ruolo di raccordo spetta ad un apposito Comitato interministeriale, al Tavolo di raccordo con le regioni e, su un piano tecnico, all'Unità per semplificazione.

a. Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

L'art. 6 del decreto legislativo n. 303/1999 configura il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri come uno strumento attraverso il quale si realizzano le funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo ai sensi dell'art. 95 Cost.

A tale Dipartimento fanno capo tutti i Settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza e la Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione⁴⁰, nonché l'Osservatorio sulla semplificazione previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50. Ad esso spettano anche le analisi preventive in ordine all'impatto legislativo ed economico dell'introduzione di norme comunitarie sull'assetto interno.

Tali funzioni di coordinamento sono molto simili a quelle previste dal precedente ordinamento transitorio del Dipartimento (che era previsto dall'art. 13, comma 1 d.p.r. 6 agosto 1998), poi confermate dall'art. 17 dell'ordinamento delle strutture della Presidenza emanato con d.p.c.m. 23 luglio 2002, modificato più volte fino al 2008.

Il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è la struttura che, nell'ambito del Segretariato generale, fornisce supporto all'attività di co-

³⁹ A. Natalini, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁰ Istituita ai sensi dell'art. 1, commi 22bis e 22ter del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, in sostituzione della segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure che era stato previsto dall'art. 3 della legge n. 50/1999.

ordinamento del Presidente del consiglio e assiste il sottosegretario alla Presidenza e il segretario generale in materia di attività normativa.

b. Comitato interministeriale per la qualità della regolazione

Le attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione sono attribuite ad un Comitato interministeriale di indirizzo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica previsto dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

I componenti del Comitato sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica. Possono essere invitati a partecipare a riunioni del Comitato, secondo l'oggetto della discussione, altri componenti del Governo, esponenti di autorità regionali e locali e delle associazioni di categoria.

La competenza più rilevante che esercita il Comitato riguarda la predisposizione, entro il 31 marzo di ogni anno, di un piano di azione – di cui parleremo più avanti – per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato, inoltre, verifica ogni anno lo stato di realizzazione degli obiettivi della semplificazione e svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

c. Tavolo permanente per la semplificazione

Il Tavolo permanente per la semplificazione costituisce una sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le regioni, le province, i comuni e le Comunità montane. Esso viene presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o in sua vece dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali⁴¹.

Il Tavolo si articola in una sede plenaria e in due sezioni semplici, rispettivamente per le questioni riguardanti le regioni e le autonomie locali e per quelle concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori.

⁴¹ A norma del d.p.c.m. 8 marzo 2007 (GU 25 maggio 2007, n. 120) che lo istituisce, il Tavolo è composto da un rappresentante designato da ciascuna delle categorie produttive rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, da non più di quattro rappresentanti delle associazioni di utenti e consumatori, designati dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, nonché da un rappresentante del Dipartimento per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali, del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo, del Dipartimento per le politiche comunitarie, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretario del Consiglio dei Ministri, da sei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni, da tre rappresentanti dell'ANCI, da due rappresentanti dell'UPI, da un rappresentante dell'UNCEM, designati dalla Conferenza Unificata.

La sezione per le questioni riguardanti le regioni e le autonomie locali svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione, per quanto attiene alle regioni ed agli enti locali.

La sezione per le questioni concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori ha la finalità di garantire un'efficace azione di consultazione e raccordo tra il comitato ed i soggetti rappresentativi degli interessi della società civile.

La sezione per le questioni relative alle regioni viene consultata in merito alle questioni relative all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di semplificazione, al fine di garantire un processo di semplificazione partecipato, che metta in comune le risorse e le capacità di tutti i soggetti interessati. Essa può essere incaricata di svolgere funzioni istruttorie per la definizione di intese e accordi, da sancire in sede di Conferenza Unificata, relativamente alla semplificazione.

d. Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione

L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione fornisce il supporto per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa del Governo e degli enti pubblici strumentali, al fine di assicurare l'attuazione delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione. A questa Unità è demandato, più in particolare, il compito di supporto e di ausilio al Ministro della semplificazione e al Comitato interministeriale, tra cui rientrano la istruzione del piano annuale della semplificazione e il coordinamento di tutta l'attività rivolta alla semplificazione che viene svolta dalle amministrazioni centrali e periferiche⁴². L'Unità, infine, svolge funzioni di supporto tecnico alle attività del tavolo permanente per la semplificazione istituito con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e alle altre attività di consultazione, individuate dal Ministro per la semplificazione normativa.

4.2 Gli strumenti per la semplificazione

Oltre alle innovazioni prodotte a livello organizzativo, nell'ultimo periodo abbiamo assistito ad un sensibile aumento nella progettazione e nell'uso di strumenti della semplificazione a livello statale.

⁴² A norma del DPCM istitutivo del 10 novembre 2008 all'Unità viene demandato tra l'altro il compito di «definire, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e verificare preventivamente l'impatto sulla semplificazione e sulla qualità della regolazione dei disegni di legge, dei decreti legislativi e dei regolamenti di iniziativa governativa» e la partecipazione a «iniziative e programmi in materia di semplificazione e di qualità della regolazione dell'Unione europea, dell'OCSE e di altri organismi internazionali».

Le politiche per la semplificazione, infatti, nell'ultimo periodo hanno sicuramente guadagnato in ampiezza. Si è rinunciato, come già detto, ad agire prevalentemente mediante la semplificazione procedimentale, come negli anni Novanta, o puntando in modo quasi esclusivo sulla codificazione, come aveva proposto la legge di semplificazione 2001 (l. n. 229/2003). Sembra, dunque, essersi ormai affermato il principio per cui la qualità della regolazione si avvale di una pluralità di strumenti. Peraltro, gli attuali interventi si focalizzano essenzialmente su due obiettivi: la diminuzione delle disposizioni in vigore attraverso degli strumenti *ad hoc* individuati dal governo e mediante la riduzione degli oneri informativi sopportati dalle imprese. In ciascuno di questi due ambiti sono stati conseguiti risultati interessanti, anche se non sempre i provvedimenti conseguenti hanno garantito l'efficacia delle misure approntate. Nel caso della semplificazione normativa gli strumenti usati hanno tentato di eliminare un numero molto elevato di norme obsolete, mentre nel secondo caso è stato progettato l'abbattimento di una quota cospicua di oneri informativi in alcune delle più rilevanti materie di competenza statale. Le istanze di cambiamento in materia di AIR, di codificazione, di revisione della disciplina del SUAP e di riduzione dei termini procedurali hanno preso corpo nell'ambito di alcuni provvedimenti normativi, la cui attuazione però è al momento ancora ad uno stato iniziale.

In questo paragrafo, perciò, daremo conto degli strumenti politici di semplificazione più rilevanti approvati in questi ultimi anni sulla scorta delle indicazioni provenienti dalle raccomandazioni OCSE e dagli studi condotti a livello internazionale ed europeo.

a. Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione

Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione è uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo ed è strettamente connesso con gli indirizzi programmatici fissati dal Governo. Come ha indicato la sezione consultiva del Consiglio di Stato nel parere reso, «il Piano di azione è lo strumento che definisce il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo»⁴³. Il Piano d'azione individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione.

⁴³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, parere 21 maggio 2007, n. 2024/2007.

Come altri hanno già rilevato⁴⁴, il piano presentato per il 2007-2008 è stato strutturato come un documento parecchio ampio, in cui sin dalle prime pagine si chiarisce che obiettivi prioritari sono sia la semplificazione normativa e amministrativa sia la qualità della normazione.

L'obiettivo strategico di questo documento è infatti quello di aumentare la capacità competitiva del paese. Non è un caso, perciò, che agli obiettivi della semplificazione vengano agganciati indicatori di qualità e di competitività che derivano dalle metodologie impiegate da organizzazioni e centri di analisi internazionali⁴⁵ e si condivide l'obiettivo indicato dalla Commissione che dovrebbe consentire di raggiungere, entro il 2012, la riduzione del 25% degli oneri amministrativi attraverso l'uso del sistema di misurazione degli oneri informativi «Standard Cost Model» (vedi *infra* il lavoro di O. Russo).

Il piano adotta una logica di risultato, delineando un percorso di azioni misurabili con precise scadenze temporali. A questo proposito sono previste specifiche azioni di consultazione della popolazione per guidare l'attuazione di tale documento e in generale per aggiornare gli obiettivi della semplificazione. Tale documento, inoltre, si pone in stretta relazione con altri atti normativi previsti durante la XV legislatura con l'obiettivo di incentivare la competitività economica attraverso l'uso della semplificazione.

Non mancano elementi di criticità in questo atto.

Il primo punto di debolezza sta nella mancata adozione di piani oltre quello valevole per il periodo 2007-2008. Nella legislatura attualmente in vigore non è mai stato adottato un piano di azione per la semplificazione a valere per gli anni 2009-2010.

Il secondo elemento di criticità riguarda la mancanza di una adeguata considerazione della prospettiva multilivello delle nostre fonti a seguito della riforma del titolo V della Costituzione⁴⁶.

b. L'uso dei decreti legislativi e dei decreti legge in funzione della semplificazione

Le difficoltà di condurre in porto le semplificazioni con gli strumenti tradizionali della delegificazione e della 'testunificazione' hanno convinto il Parlamento a prevedere, nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) uno strumento innovativo dapprima denominato in prima battuta «ghigliottina» e poi ribattezzato «taglia-leggi».

Tale strumento rappresenta una misura estrema e radicale, straordinaria ed eccezionale, che indubbiamente presenta anche aspetti critici di tenuta costituzionale, ma che forse, proprio per il suo ristretto ambito temporale e

⁴⁴ B. Malaisi, *Il ruolo del governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in *Il governo forte*, a cura di G. Di Cosimo, Eum, Macerata, 2009, p. 158.

⁴⁵ Per esempio lo stesso OCSE o l'annuale Rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale.

⁴⁶ Per tale rilievo vedi G. Sciullo, *Commento a: il piano di azione per la semplificazione e il parere del Consiglio di Stato*, «Giornale di diritto amministrativo», 11, 2007, pp. 1230 sgg.

per la sua 'unicità', è stata ritenuta in grado di superare positivamente l'*impasse* nel quale i tradizionali strumenti di semplificazione sembrano essere caduti.

Lo strumento 'taglia-leggi' ha due facce che si tengono tra loro e che ne costituiscono i due obiettivi fondamentali: una ricognitiva, che mira ad effettuare un censimento della legislazione vigente, e un'altra invece che tende ad abrogare tutte le disposizioni contenute negli atti normativi primari pubblicati nel periodo considerato (fino cioè al 31 dicembre 1969) non riprodotte nei decreti legislativi confermativi⁴⁷. Il 'taglia-leggi' non si limita però solo a questi due aspetti, ma contiene – in origine – anche una delega per il riordino della legislazione riconosciuta come vigente e tale delega soggiace a criteri e principi direttivi ben precisi che sono quelli dettati dall'articolo 20 della legge 59 del 1997.

Differentemente da quanto era stato previsto dalla legge di semplificazione per il 2005 e dalle tappe programmate dal governo durante la XV legislatura⁴⁸, il governo attualmente in carica anziché dare attuazione alla delega conferita dalla legge del 2005 (ancora aperta) ha preferito affrontare il problema della riduzione dello stock normativo con un altro strumento, questa volta espressamente denominato «taglia-leggi». Il governo ha, infatti, fatto ricorso per ben due volte al decreto-legge per disporre l'abrogazione – puntuale ma cumulativa – di alcune migliaia di provvedimenti normativi (menzionati in apposite tabelle allegate ai decreti-legge). Si è trattato di atti legislativi non solo anteriori, ma anche successivi al 1970, riguardanti le più svariate materie, sia incluse nell'ambito di applicazione della delega 'taglia-leggi', sia escluse dallo stesso⁴⁹.

L'utilizzo del decreto-legge per operare la semplificazione normativa ha prodotto una serie di problemi sui quali non ci soffermiamo in questa sede, ma che riguardano essenzialmente i profili della certezza del diritto e la chiarezza dell'ordinamento giuridico⁵⁰.

⁴⁷ La dottrina si è in larga parte espressa criticamente su questa forma di cancellazione di leggi dal nostro ordinamento, ma non ha negato l'utilità della ricognizione che, ricorrendo all'abrogazione generalizzata, ha indotto i ministeri e le burocrazie ad individuare il corpo delle disposizioni legislative che regolano la loro organizzazione e le loro funzioni, la loro stessa esistenza. Cfr. M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega "taglia leggi"*, cit.; da ultimo vedi anche N. Lupo, *Dalla delega ai decreti-legge "taglia-leggi": continuità o rottura?*, «Giornale di diritto amministrativo», 7, 2009, 701 sgg.

⁴⁸ Esaustivamente sul percorso del 'taglia-leggi' M. Ainis, *Passato e futuro della taglialeggi*, «Rassegna parlamentare», 1, 2009, 235 sgg.

⁴⁹ Cfr. art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo il quale «a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto» (e quindi dal 22 dicembre 2008) sono o restano abrogati 3.370 atti legislativi indicati in allegato; vedi poi l'art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, che ha disposto, con la medesima formula, l'abrogazione di 27.806 atti legislativi indicati in allegato a decorrere questa volta dal 16 dicembre 2009.

⁵⁰ Su questi aspetti cfr. N. Lupo, *Dalla delega ai decreti-legge "taglia-leggi"*, cit., pp. 704 sgg.

Sottolineiamo sinteticamente che la tendenza della presente legislatura sembra essere quella di privilegiare per esigenze di celerità l'uso del decreto legge e del decreto legislativo con criteri 'molto ampi' per la semplificazione normativa. Contrariamente rispetto a quanto si sarebbe auspicato, si registra il ricorso alla misurazione solo come strumento per contare il numero dei provvedimenti adottati o abrogati e non anche come mezzo per stimare gli effetti delle regole in vigore o di quelle che si vuole adottare.

c. L'analisi di impatto degli atti normativi e l'istruttoria degli atti normativi del governo

Già in precedenza è stato ricordato che uno degli strumenti essenziali per raggiungere gli obiettivi di *better regulation* è l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico normativa (ATN). La storia dell'AIR in Italia risale all'art. 5 della legge n. 50/1999 che prevede, a titolo sperimentale, l'analisi d'impatto degli atti normativi del Governo, nonché dei regolamenti ministeriali ed interministeriali.

L'AIR è lo strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace; a tale scopo essa contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione è in discussione e delle opzioni alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria. Con l'AIR si verifica in via preventiva l'opportunità di una regolamentazione sulla base del confronto tra i prevedibili effetti di diverse opzioni regolative (includendo anche la c.d. «opzione zero», ossia la mancanza di norme). Scopo dell'ATN, invece, è la verifica dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, sulla Costituzione, sulle norme comunitarie, nonché sui profili di competenza delle Regioni e delle altre autonomie locali (Province, Comuni)⁵¹.

Dopo un primo periodo di sperimentazione⁵², l'esperienza, sino allora poco più che «carbonara», dell'analisi di impatto della regolamentazione

⁵¹ Secondo la direttiva PDC 27 marzo 2000, l'ATN si compone di: 1) aspetti tecnico-normativi in senso stretto; 2) elementi di *drafting* e linguaggio normativo 3) altri elementi da allegare alla relazione.

⁵² Per la sperimentazione di queste procedure il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato una direttiva datata 27 marzo 2000, avente come oggetto l'individuazione di tempi e modalità di attuazione dell'analisi di impatto per la regolamentazione (AIR) e dell'analisi tecnico-normativa (ATN). Con questa prima direttiva si poneva quindi in stretto rapporto il problema della qualità e della legittimità della normazione (ATN), con quello della opportunità della normazione stessa (AIR). Con la seconda direttiva il Presidente del Consiglio ha ritenuto necessario intervenire con un nuovo atto del 21 settembre 2001 per regolare ancora la «Sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni». La legge di semplificazione per il 2001 (l. n. 229/2003) ha previsto l'estensione dell'AIR anche al settore delle autorità indipendenti, onerandole dell'obbligo di dotarsi di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione degli atti di loro competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, programmazione, pianificazione e comunque di regolazione.

(AIR) viene resa obbligatoria e generalizzata dalla legge di semplificazione per il 2005, in cui viene anche consacrato legislativamente lo strumento della verifica di impatto della regolamentazione (VIR).

Nonostante ciò, in fase attuativa di queste disposizioni è stata forte la resistenza delle amministrazioni, e talvolta dei politici, ad introdurre questo strumento, che è visto ancora come un'indebita forma di intrusione nella libera determinazione dell'autorità politica e dei vertici amministrativi da parte della società civile, ma soprattutto dei tecnici⁵³.

Successivamente il già richiamato Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007-2008 ha previsto l'introduzione di una «procedura rapida, credibile, completa e adeguata ai tempi e alle finalità dell'azione di Governo [...] in linea con le buone pratiche internazionali». Questo documento prevede, inoltre, che in sede di adozione del regolamento previsto dall'art. 14 della l. n. 246/2005 venga semplificata la c.d. «scheda AIR» che costituisce il presupposto dei successivi interventi di semplificazione.

In attuazione della norma da ultimo citata è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, denominato *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*, al cui art. 7 viene previsto che senza una relazione esauriente le proposte di atti normativi da sottoporre al Consiglio dei Ministri non possano essere iscritte all'ordine del giorno. Il Regolamento interviene inoltre nella determinazione del campo applicativo dell'AIR, con l'individuazione delle eccezioni che la legge prevedeva dovessero essere definite. L'obbligo di realizzare l'analisi e di predisporre la corrispondente relazione informativa si applica alla generalità dei disegni di legge e degli schemi di atti normativi governativi⁵⁴.

Il Regolamento di settembre 2008 chiarisce altresì il contenuto della relazione AIR. Il criterio guida, ispirato tra le righe al principio di sussidiarietà nella sua accezione tanto orizzontale quanto verticale, risponde all'esigenza di limitare l'intervento normativo e consentirne l'esercizio per gradi, di modo tale da favorire l'autonomia del corpo sociale attraverso l'esercizio, ove consentito, del potere di autoregolamentazione.

A seguito della adozione del regolamento del 2008 è intervenuta la Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009 recante l'«Istruttoria degli atti normativi del Governo».

Come si legge nella stessa premessa, questa direttiva disciplina «il procedimento che conduce all'approvazione in Consiglio dei Ministri degli at-

⁵³ Cfr. A. Greco, *L'analisi di impatto della regolazione: origini e tendenze recenti*, in <<http://www.federalismi.it/>>, 15 giugno 2009.

⁵⁴ Rimangono escluse solamente alcune tipologie di atti per i quali si considera cedevole l'interesse alla economicità e alla semplificazione rispetto al contenuto precettivo in determinati ambiti materiali: l'esenzione dell'art. 8 riguarda i disegni di legge costituzionale, gli schemi di atti normativi in materia di sicurezza ed i disegni di legge di ratifica che non importino spese od istituzione di nuovi uffici. Per un commento critico al regolamento, vedi S. Sileoni

ti normativi di qualsiasi livello, non quale processo burocratico, ma come vero procedimento di formazione della volontà normativa del Governo».

Nel documento la qualità della regolamentazione viene intesa come un obiettivo prioritario dell'attività di Governo; perciò una produzione normativa di qualità rappresenta non solo un elemento di trasparenza e di certezza del diritto ma costituisce anche un fattore determinante per la buona amministrazione, la crescita e lo sviluppo economico del paese.

Tra le novità più interessanti vi è anche la «programmazione trimestrale dell'attività normativa delle singole Amministrazioni», che devono trasmettere al DAGL i provvedimenti normativi di prossima definizione e l'obbligo di corredare gli schemi di provvedimento da sottoporre al Consiglio dei ministri della Relazione illustrativa e tecnica, dell'ATN e dell'AIR⁵⁵.

Nel complesso la direttiva rappresenta lo strumento più elaborato per la realizzazione della analisi di impatto della regolazione. Al momento attuale, tuttavia, non si hanno indicazioni e dati circa gli effetti della sua applicazione sull'amministrazione.

d. Gli accordi stato-regioni

Le misure di semplificazione previste durante questi anni contengono spesso il riferimento alla necessità di interventi volti a migliorare il raccordo tra stato, regioni e autonomie, nel rispetto reciproco, ma anche nella consapevolezza che oggi soprattutto le regioni sono divenute titolari di importanti poteri in materia di attuazione della disciplina comunitaria ed hanno assunto poteri in settori chiave della vita. Si pensi, tanto per fare un esempio, alle competenze in materia di commercio e di governo del territorio. Le misure di semplificazione che questi enti realizzeranno, dunque, dovranno essere attuate in stretta connessione con la Conferenza stato-regioni e con la Conferenza unificata.

Una documentazione specifica dell'impegno di stato e regioni per la qualità della normazione è testimoniato dall'accordo in Conferenza unificata raggiunto il 29 marzo 2007, adottato ai sensi della legge n. 246/2005, prende in esame un insieme di strumenti utili a conseguire, anche in ambito locale, un miglioramento della qualità della regolazione, tra cui l'analisi tecnico-normativa (ATN) (art. 2), l'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) e la consultazione (artt. 3 e 4), l'analisi di fattibilità (art. 5), la verifica di impatto della regolazione (VIR) (art. 6); l'impiego di clausole valutative

⁵⁵ È previsto che la mancanza di tali relazioni costituisce impedimento all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Funzione essenziale della Relazione illustrativa, secondo la Direttiva, è quella di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento: in particolare, la Relazione deve esplicitare le motivazioni dell'intervento normativo, le sue finalità, i prevedibili effetti del provvedimento anche con riferimento alle esigenze cui esso intende rispondere e al contesto economico e sociale sul quale il provvedimento interviene.

(art. 7), la semplificazione normativa (art. 8), la misura e riduzione degli oneri amministrativi (art. 9) e, infine, il *drafting* normativo (art. 14).

Riguardo ai soggetti coinvolti, è stato fatto rilevare da più parti che l'accordo genera reciproche obbligazioni solo tra stato e regioni, nonostante sia concluso anche con l'assenso dei rappresentanti delle autonomie locali⁵⁶.

Quanto al merito dell'accordo, lo stato e le regioni hanno concordato sulla necessità che il processo normativo si conformi a principi «condivisi in ambito europeo» quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme⁵⁷. Suscita maggiori perplessità la previsione contenuta nell'art. 1, comma 2, laddove si dice che «Le regioni valutano, nella loro attività legislativa, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzano le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali». Si tratta certamente di un impegno politico che difficilmente potrà essere realizzato, anche se l'esperienza dell'esame della legislazione regionale dimostra che spesso nella legislazione regionale vi sia una certa 'circolazione' delle migliori scelte di *drafting* normativo.

Da ultimo sottolineiamo che questo accordo è stato seguito da un protocollo di intesa tra i Presidenti delle due camere e dai coordinatori delle assemblee legislative delle regioni e delle autonomie locali, al fine di promuovere la costituzione di un comitato di raccordo formato da tre deputati, tre senatori e tre presidenti dei consigli regionali diretto a favorire la messa in comune e lo scambio di esperienze in materia di «buona regolazione»⁵⁸.

e. Gli ultimi provvedimenti in tema di semplificazione: le leggi n. 69 e 99 del 2009

Le leggi e i decreti-legge approvati durante la XVI legislatura in tema di qualità della regolazione sembrano consolidare la tendenza politica già indicata in precedenza che preferisce l'adozione di interventi mirati e non organici di semplificazione nei settori più diversi. La strategia di questi interventi è molto diversa, perciò, da quella adottata in precedenza, che privilegiava l'approvazione di provvedimenti che fornissero una cornice unitaria agli strumenti di semplificazione (leggi annuali di semplificazione).

Le ragioni del cambiamento di strategia politica sono molteplici e non facilmente individuabili. Certamente due fattori hanno contribuito più di ogni altro a stabilire questo stato di cose: da un lato, la frammentazione

⁵⁶ G. Carpani, *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, «Giornale di diritto amministrativo», 9, 2007, pp. 1015.

⁵⁷ Rileva sempre G. Carpani, *op. cit.*, 1015, che «tali principi non riguardano soltanto la tecnica di redazione dei testi normativi o la verifica degli effetti delle scelte compiute in tale sede, ma incidono in modo del tutto peculiare sull'*an* e sul *quomodo* dell'intervento stesso».

⁵⁸ Su questi aspetti cfr. B. Malaisi, *Il ruolo del governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, cit., p. 162.

delle competenze in materia di semplificazione, nonostante la creazione di un ministero senza portafogli con una delega alla semplificazione, e, dall'altro, la grave congiuntura economica che da più di un anno stiamo attraversando, alla quale il nostro governo ha deciso di rispondere attraverso interventi correttivi in campo economico-finanziario che hanno condizionato anche le politiche nel campo della semplificazione.

Nel merito, poi, dei provvedimenti esaminati emergono ulteriori problemi.

La legge n. 69/2009, ad esempio, contiene un'integrazione e modifica in più parti della legge n. 241/1990 (conferenza dei servizi e dichiarazione di inizio attività). La conseguenza è che la legge generale sul procedimento amministrativo non riesce a conseguire la stabilità che si addice ad un provvedimento di questo tipo.

Ma ciò che più rileva dall'esame di queste ultime leggi è che la politica per la semplificazione avviata dal presente governo sconta alcune contraddizioni di fondo.

La prima riguarda le modalità della semplificazione normativa. Mentre da un lato si è avviato dal 2005 in poi un sistema di riordino mediante abrogazione delle norme primarie non più 'necessarie', dall'altro le norme di semplificazione che potremmo definire 'attive' hanno privilegiato il ricorso a fonti di rango primario, contribuendo dunque a intensificare il numero di fonti primarie in vigore. Ma ciò che più rileva è che questi interventi producono un aumento del tasso di rigidità del sistema delle fonti e conseguentemente una limitazione dell'autonomia organizzativa e regolamentare delle amministrazioni. Questi effetti sono evidenti nelle disposizioni introdotte riguardo ai tempi procedurali, alla conferenza dei servizi, alla informatizzazione e allo Sportello per le attività produttive.

La seconda contraddizione concerne invece l'oggetto della semplificazione amministrativa. Per quanto riguarda la riduzione dei tempi procedurali, ad esempio, è previsto che la dichiarazione di inizio attività in materia di produzione di beni e servizi, di cui alla «direttiva servizi» 2006/123/CE, sia assoggettata ad una disciplina derogatoria, secondo la quale l'attività dei privati può essere iniziata immediatamente alla data della presentazione dell'istanza all'amministrazione competente⁵⁹. L'ambito di applicazione di questa direttiva, perciò, è amplissimo, perché è costituito dall'intero novero dei «servizi forniti da prestatori stabiliti da uno stato membro» (art. 2), dal quale, però, sono a sua volta esplicitamente escluse numerose materie, perciò per comprendere quali procedimenti rientrano in questa disciplina di

⁵⁹ L'art. 9, comma 4, della l. n. 69/2009 prevede che «Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente».

semplificazione occorrerà un'ulteriore chiarimento (magari legislativo) che specificherà l'ambito di applicazione della norma in questione.

Nel complesso, dunque, questa legge predilige interventi su istituti generali della semplificazione, lasciando all'interprete la responsabilità di calare poi tale disciplina all'interno dei singoli settori di attività.

Ad una diversa prospettiva sembra destinata, invece, la legge n. 99/2009 che contiene, come l'altra, un ampio numero di disposizioni relative, oltre che alla semplificazione, anche al settore dell'energia e alla internazionalizzazione delle imprese. Le norme sulla semplificazione introducono alcune novità che mostrano una lieve controtendenza rispetto alla filosofia di fondo della legge n. 29 dello stesso anno. Anzitutto l'art. 5 conferisce una delega al governo ad adottare entro un anno uno o più decreti legislativi per il riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese (soprattutto con riferimento ai tempi dei procedimenti per le attività produttive e di impresa)⁶⁰.

L'art. 6, poi, prevede una ulteriore applicazione delle disposizioni concernenti le autocertificazioni che devono produrre le imprese. La norma tuttavia attende l'emanazione di una fonte regolamentare che individui a quali procedimenti è applicabile.

Infine l'art. 47 contiene una delle novità più interessanti di questo provvedimento, che introduce la «legge annuale per il mercato e la concorrenza», una legge annuale che avrà essenzialmente lo scopo di rimuovere gli ostacoli normativi e amministrativi all'apertura dei mercati, sviluppando la concorrenza e la tutela dei consumatori⁶¹.

5. Conclusioni

Abbiamo tentato di inquadrare in modo non frazionato gli interventi adottati a livello internazionale e nazionale sul tema generale della semplificazione normativa ed amministrativa, cercando di promuovere una visione che tenga conto del modo nel quale gli indirizzi espressi a livello internazionale sono stati recepiti e portati a compimento dall'Italia. È questo il filo conduttore delle riflessioni che abbiamo tentato di svolgere, calibrate sulla analisi del processo di semplificazione avviato nel nostro paese a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso.

Come abbiamo rilevato durante la trattazione, nonostante nel nostro paese siano stati compiuti molti passi in avanti grazie anche all'apporto

⁶⁰ Il comma 2 prevede anche che «Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di riassetto emanando, anche contestualmente ai decreti legislativi di cui al comma 1, una raccolta organica delle norme regolamentari che disciplinano la medesima materia, ove necessario adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo le modalità».

⁶¹ Interessante la procedura che porta alla proposta di questa legge, nella quale riveste un ruolo decisivo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

delle esperienze internazionali resta ancora alta la «complessità» dell'ordinamento giuridico.

A questo obiettivo non hanno dato un decisivo apporto le politiche per la semplificazione avviate negli ultimi anni che scontano la mancanza di riferimento ad piano di riforma complessiva dell'amministrazione pubblica che la porti ad essere uno strumento essenziale per la crescita civile, economica e sociale del nostro paese.

Nel valutare le politiche sulla semplificazione non bisogna poi sottovalutare le resistenze che esse rischiano di incontrare nelle stesse amministrazioni. Nonostante le innovazioni che riguardano l'agire delle amministrazioni permane l'influenza di una normazione dettagliata, penetrante, invasiva, disattenta ai costi della regolazione e ai carichi burocratici imposti a famiglie, imprese e amministrazioni. Nello studio condotto per redigere queste pagine troppo spesso si aveva l'impressione di essere di fronte ad fenomeno che richiamava al mito della tela di Penelope: mentre vengono abrogate norme oramai desuete (e forse innocue) i governi introducono ulteriori disposizioni che introducono nuove complicazioni burocratiche o nuovi adempimenti per le imprese. Non è un caso, allora, che nei documenti a livello internazionale deputati a stendere una analisi e a classificare le economie per la loro capacità di 'auto semplificazione' emerga ancora un giudizio negativo sugli sforzi compiuti in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi connessi alle attività economiche⁶².

Ma allora su quale aspetto potrà puntare la semplificazione a livello nazionale? Certamente occorre una seria analisi dei risultati conseguiti dai diversi strumenti di semplificazione. In questo senso le iniziative dirette alla misurazione degli oneri amministrativi rappresentano l'unica novità nel panorama nazionale della semplificazione da dieci anni a questa parte perché introducono una logica diversa da quella fino ad ora usata; una logica che si incentra sulla produzione di un risultato concreto: la riduzione quantitativa di un onere gravante sul cittadino. Le raccomandazioni che provengono dall'OCSE e che abbiamo analizzato in questo scritto dimostrano che tutti gli strumenti politici di semplificazione, compreso l'uso dei processi e dell'informatica, richiedono una «logica di risultato» e lo sviluppo di una logica di valutazione, oltre che di misurazione.

⁶² Ci riferiamo al Rapporto *Doing Business* per il 2009 della Banca Mondiale disponibile nel sito <<http://www.doingbusiness.org/>>.

Marco
Ciancaglini

La semplificazione amministrativa nella legge regionale toscana 40/2009: alcune riflessioni prendendo spunto dai procedimenti provinciali in campo ambientale

Premessa

Il presente contributo prende le mosse da un'analisi condotta nell'ambito del progetto di ricerca SIMPLE e si compone di tre parti concatenate. La prima intende ricostruire schematicamente il processo di suddivisione delle competenze normative e amministrative in materia ambientale tra i vari livelli di governo, Province *in primis*, anche alla luce delle disposizioni dello Statuto regionale toscano. La seconda esamina invece la disciplina di talune funzioni amministrative attribuite dall'ordinamento toscano alle Province, al fine di rilevare, *in corpore vivo*, alcuni nodi procedurali e organizzativi, sui quali la l.r. 40/2009 è parzialmente intervenuta. L'attenzione sarà concentrata su talune funzioni di autorizzazione alle emissioni inquinanti, che presentano elementi di omogeneità e sono apparse come le più rilevanti, in punto di potenzialità semplificative, alla luce delle interviste informative effettuate da altri segmenti della ricerca. Nella terza parte verrà infine valutato, già lo abbiamo implicitamente anticipato, l'effetto semplificativo della l.r. 40/2009, alla luce delle considerazioni svolte nelle prime due sezioni dell'analisi.

I. La ripartizione generale delle competenze amministrative in materia ambientale

La ricostruzione delle competenze istituzionali nell'ambito delle funzioni amministrative ambientali è tema particolarmente complesso, a causa dell'interazione di almeno tre elementi. All'ipertrofia normativa, che accomuna anche altri settori e che tende di per sé a confondere la lettura del quadro giuridico, si affiancano infatti una progressiva stratificazione di leggi generali e settoriali, che spesso duplicano le attribuzioni accentuando

i dubbi anziché chiarendoli, nonché la specifica difficoltà di individuare con precisione i confini della stessa materia ambientale¹.

Già nel precedente assetto costituzionale, anteriore alla riforma portata al Titolo V dalla l.c. 3/2001, l'assetto normativo si presentava piuttosto incerto, anzitutto perché l'assenza di un'espressa materia «ambiente» nell'art. 117, scelta che faceva presumere una competenza statale, era accompagnata dalla contestuale presenza di più materie che, estensivamente (è il caso dell'urbanistica) o 'trasversalmente' (si pensi, *ex multis*, alla caccia, alla pesca interna, all'agricoltura e alla foreste) si prestavano ad attribuire alle Regioni almeno frammenti di funzioni legislative inerenti. Specularmente veniva intaccata anche l'integrità dell'attribuzione di potestà amministrative, in ragione del principio del parallelismo su cui la vecchia formulazione dell'art. 118 Cost. era incentrata. Il che rispondeva plasticamente, nel duplice profilo legislativo e amministrativo, alla valutazione dell'ambiente come bene meritevole di una tutela non immediata ma indiretta, solo attraverso la garanzia di interessi pubblici interferenti². I decreti di conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, del 1972 e del 1977, hanno riproposto una simile logica, attestandosi i primi su una distinzione di funzioni prevalentemente formale (ambiente di competenza esclusivamente statale) e il secondo invece su una ripartizione sostanziale, che, oltre a cercare di leggere in forma integrata urbanistica e ambiente, trasferiva alle Regioni poteri inerenti anche a quest'ultima materia. Il titolo V del d.lgs. 616/1977 mostra infatti questo duplice indirizzo, da un lato legando l'ambiente al più generale ambito dello «assetto e utilizzazione del territorio» (così recita la rubrica) e dall'altro lato conferendo a Regioni ed enti locali, anche a mezzo della delega prevista dall'allora art. 118, c. 2, Cost., competenze in tema di inquinamento (artt. 101 sgg.)³. La tendenziale virtuosità di questa

¹ R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 100 sgg. La questione della ripartizione delle competenze amministrative è affrontata, tra l'altro, anche in L. Mezzetti, *Funzioni, compiti e adempimenti in materia ambientale fra Stato-apparato e Stato-ordinamento: tendenze e prospettive*, in L. Mezzetti, A. Martelli, V. Donnicola (a cura di), *Enti locali e Ambiente*, Sistemi Editoriali, Napoli, 2004, pp. 5 sgg.; B. Caravita di Torrito, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 87 sgg.; G. Tanzarella, F. Marzari, *Il governo dell'ambiente in Italia*, in C. Rapisarda Sasoon (a cura di), *Manuale delle leggi ambientali*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 103 sgg.; M. Di Folco, *L'assetto delle competenze locali in materia di tutela dell'atmosfera*, in M. Carli, G. Carpani, M. Cecchetti, T. Groppi, A. Siniscalchi (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del protocollo di Kyoto*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 299 sgg.

² F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 2015, il quale rileva come una nozione legislativa di ambiente sia chiaramente emersa solo con la disciplina della valutazione di impatto ambientale, alla fine degli anni Ottanta, individuando gli elementi strutturali – aria, acqua, suolo, flora, fauna, salute umana – e le loro interrelazioni (p. 2018).

³ Più in dettaglio, i trasferimenti di competenza in materia ambientale previsti dal d.lgs. 616/1977 riguardavano i servizi sociali (prevenzione sanitaria dagli inquinamenti), lo sviluppo economico (agricoltura e foreste: bonifica, aree protette e zone umide), e, come detto,

impostazione è stata tuttavia messa in crisi dalla legislazione successiva, incentrata su un'opposta logica di riassegnazione allo Stato delle competenze precedentemente trasferite ai livelli di governo inferiore, attraverso il grimaldello dell'interesse nazionale (tra gli esempi possibili, si veda la l. 833/1978 sul servizio sanitario nazionale). A livello più generale l'elemento di novità che emerge con maggiore stabilità in questa fase, anche in ragione dell'influenza crescente del diritto comunitario, è solo l'affermazione dell'ambiente quale interesse da garantire tanto in via autonoma, mediante leggi di tutela specifica, quanto in una dimensione globale, sia attraverso procedimenti amministrativi di valutazione di impatto ambientale, di programmazione o di informazione, sia mediante la creazione di uno specifico Ministero dell'ambiente e di un organo tecnico centralizzato, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, presso cui riunificare competenze statali precedentemente disperse⁴.

Il principale e sostanziale mutamento nella ripartizione delle funzioni tra i livelli di governo giunge tuttavia alla fine degli anni Novanta, con la l. 59/1997 e il conseguente d.lgs. 112/1998. Il rovesciamento di prospettiva nei rapporti istituzionali, pur in un quadro costituzionalmente invariato, si manifesta a partire dall'art. 1, c. 2, che assegna a Regioni ed enti locali tutte le funzioni ricollegabili alla cura di interessi locali o comunque localizzabili nei rispettivi territori, sposando una formulazione che acquista particolare forza stante la collocazione in un quadro di redistribuzione di tutte le funzioni amministrative. L'obbligo di devoluzione di queste ultime, cui si agganciavano quelle legislative ai sensi della potestà integrativa-attuativa prevista dall'art. 117, c. 1, Cost., si estendeva come noto anche alle Regioni, vincolate a loro volta a effettuare trasferimenti agli enti locali, principalmente secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione previsti dall'art. 4, c. 3, salva la sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario. Proprio quest'ultimo principio, declinato sotto forma di interesse nazionale, era rintracciabile anche in materia di tutela dell'ambiente, poiché il conferimento da parte dello Stato veniva subordinato, dall'art. 1, c. 4, lett. b), a un criterio regolatore sostanziale, il 'rilevato nazionale' delle attivi-

l'assetto e l'utilizzazione del territorio (urbanistica; beni ambientali; protezione della natura; riserve e parchi naturali; risorse idriche; caccia; pesca nelle acque interne; tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico, idrico, termico e acustico; igiene del suolo; profili igienico-sanitari delle industrie insalubri).

⁴ Sull'influenza del diritto comunitario si vedano le riflessioni di G. Codini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale: profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2005. Con riferimento alle leggi, e più in generale agli atti normativi di specifica tutela ambientale, si vedano la l. 615/1966 (così detta legge antismog), la l. 319/1976 (sull'inquinamento delle acque), la l. 979/1982 (sulla difesa del mare), il d.p.r. 915/1972 (sui rifiuti), la l. 256/1974 e il d.p.r. 927/1981 (sugli imballaggi e l'etichettatura dei preparati pericolosi), la l. 748/1984 (sui fertilizzanti), il d.m. 26 giugno 1986 (sul così detto amianto blu), il d.l. 312/1985, come convertito dalla l. 431/1985 (sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale); su questi temi, *amplius* F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 2017 sgg.

tà, e uno procedurale, l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni. Come noto, il d.lgs. 112/1998 ha provveduto a dare attuazione alla delega, disciplinando tra l'altro, nel titolo III, la materia «territorio, ambiente e infrastrutture» e indicando, in via generale all'art. 69 e in via speciale caso per caso (ad esempio, art. 83, in materia di inquinamento), i compiti di rilievo nazionale attribuiti allo Stato. In quest'ottica devolutiva, che fa della Regione la principale cerniera organizzativa in materia ambientale, allo Stato sono riservate funzioni che necessitano di un trattamento uniforme, vuoi, come detto, per il rilievo nazionale dell'interesse, vuoi per l'infrazionabilità del bene ambientale protetto (è il caso dell'ambiente marino), ovvero per la sua relazione con ulteriori interessi generali (è il caso degli impianti energetici convenzionali di grandi dimensioni) o ancora per la necessità di mantenere un'organizzazione articolata (è il caso dell'informazione e dell'educazione ambientale, così come delle decisioni di urgenza o dei poteri sostitutivi)⁵.

L'ulteriore passo legislativo compiuto, costituzionalizzando la «fuga da fermo» della l. 59/1997, è rappresentato ovviamente dalla riforma del Titolo V della Costituzione, operata dalla l. c. 3/2001, che ha agito sia sul versante delle competenze legislative che su quello delle funzioni amministrative, rompendo il parallelismo affermato dal testo precedente e, come detto, già ampiamente dismesso dalle riforme di fine anni Novanta. In campo ambientale la novità più rilevante è rappresentata dalla separazione della tutela e della valorizzazione, che l'art. 117 incardina rispettivamente nella potestà legislativa esclusiva statale e in quella concorrente (c. 2, lett. s) e c. 3). I dubbi generati da questa distinzione, a prima vista chiarificatrice rispetto alla stringatezza del testo previgente, si sono dimostrati in realtà particolarmente complessi. Una prima questione attiene all'esatta estensione della «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», riservata in via esclusiva allo Stato, cui la giurisprudenza costituzionale ha risposto da un lato eccependo che la formulazione risponde a un'endiadi, dall'altro lato affermando il noto principio delle «materie trasversali», corrispondenti non ad ambiti predefinibili ma a valori, come tali idonei a spaziare in più settori normativi in ragione dell'intreccio degli interessi in gioco⁶. Ne deriva che

⁵ Ricostruisce questi criteri allocativi, F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 2042. Sul punto, si veda anche C. Malinconico, *Il riordinamento della normativa su ambiente e tutela del territorio*, in F. Bassi, L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 219-221. Una schematica ricognizione dell'allocatione regionale delle funzioni ambientali conferite dal d.lgs. 112/1998 è rinvenibile in L. Mezzetti, *Funzioni, compiti e adempimenti in materia ambientale fra Stato-apparato e Stato-ordinamento: tendenze e prospettive*, cit. pp. 16 sgg.

⁶ Sul primo punto, Corte costituzionale, sent. 307/2003 (per una ricostruzione delle posizioni dottrinali in materia, si veda M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 75 sgg.). Sul secondo punto, Corte costituzionale, sent. n. 407/2002; in senso conforme, sent. 108/2005; sent. 378/2007; sent. 380/2007 (per un commento si rinvia a P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 60 sgg.). È tuttavia opportuno notare che il d.lgs. 4/2008, integrativo del d.lgs. 152/2006 (così detto Codice

tanto lo Stato quanto le Regioni sono contestualmente impegnati nel perseguimento dell'obiettivo di tutela dell'ambiente, il primo fissando parametri di tutela uniformi rispondenti a esigenze unitarie, le seconde implementando localmente gli standard enucleati in tal modo. Così delimitata, la disciplina dell'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. non agevola del tutto l'individuazione dei tratti caratterizzanti la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», attività a sfondo evidentemente promozionale, ma all'atto pratico non facilmente distinguibile dalla mera tutela, intesa in astratto sotto forma di conservazione dei beni esistenti⁷. Ulteriormente, la presenza di materie concorrenti o residuali comunque inerenti all'ambiente – si pensi nel primo caso al governo del territorio, alla politica energetica o altre grandi reti di trasporto e di navigazione, nel secondo ai lavori pubblici di interesse regionale, alle cave e torbiere, alla caccia e alla pesca – così come l'assenza di ogni riferimento al paesaggio, sono elementi idonei a riproporre il rischio di sovrapposizioni di competenza, risolvibile, secondo parte della dottrina, attraverso una distinzione tra ambiente naturalistico, ricadente nel c. 2 dell'art. 117, Cost., e ambiente urbanizzato, ricompreso invece nel c. 3 della stessa disposizione⁸. Anche in ragione di questi rilievi, ovviamente estendibili nella loro essenza logico-giuridica a più di una materia, il modello costruito dalla l.c. 3/2001 sembra sostenersi soltanto attraverso l'esercizio di strumenti di leale cooperazione, cui la stessa giurisprudenza costituzionale ha fatto costante riferimento, costruendo su di essi il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», che consente allo Stato l'attrazione di funzioni amministrative (e conseguentemente di quelle legislative, stante il principio di legalità) in presenza di esigenze unitarie, validate da un'intesa con le Regioni⁹. Il principio cooperativo assume un ruolo di particolare rilievo proprio nell'ambito del diritto ambientale, ove le varie forme di raccordo comunque declinate, sia a livello legislativo (è il caso per esempio del regionalismo differenziato, previsto dall'art. 116, c. 3, Cost. in rapporto all'art. 117, c. 2, lett. s) che amministrativo (si pensi alle intese, concerti, pareri, ecc.) acquistano un significato ulteriore, specie in questo secondo caso, somman-

dell'ambiente), qualifica espressamente i principi espressi dalla prima parte del Codice come «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nonché norme di riforma economico-sociale della Repubblica per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 3*bis*). Il dubbio che il riferimento ai principi fondamentali, ex art. 117 Cost., sottintenda l'idea della tutela dell'ambiente come materia, anziché come valore, è emerso in dottrina con preoccupazione, quantomeno per l'ulteriore aggrovigliamento del quadro normativo (R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, cit., p. 133).

⁷ Si aggiunga inoltre l'assenza nell'art. 117 Cost. della voce «paesaggio», ricondotta tuttavia, dopo un dibattito dottrinale, nell'ambito di una competenza ripartita: allo Stato spetta la legislazione volta a dare uniformità alla normazione, alle Regioni spetta la possibilità di ampliare la disciplina, differenziandola (sul punto, Corte costituzionale, sent. 259/2004).

⁸ Così R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, cit., p. 135.

⁹ Il riferimento è ovviamente alla sent. 303/2003, e alla sent. 6/2004; su questi temi, si veda P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., pp. 72 sgg.

do infatti allo scopo classico di coordinare funzionalmente le attribuzioni anche l'obiettivo di incentivare forme di partecipazione di tutti i soggetti componenti lo Stato-ordinamento, nell'idea, icasticamente ripresa dalla definizione di paesaggio prevista dal recente Codice, secondo cui l'ambiente reca in sé una fondamentale componente di percezione e azione antropica¹⁰.

La stratificazione delle riforme appena descritte, peraltro ancora da omogeneizzarsi con un Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) solo parzialmente attuato, pone evidentemente un problema di armonizzazione nella ripartizione delle competenze normative e amministrative, che può essere risolto facendo riferimento al principio di continuità elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, confermato dall'art. 1, c. 2, l. 131/2003 e rafforzato dalla sostanziale analogia della *ratio legis* del d.lgs. 112/1998 e della l.c. 1/2001¹¹.

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, volendo tracciare uno schema riassuntivo anche al fine di far emergere più chiaramente le competenze provinciali, è possibile sinteticamente ricondurre alle funzioni statali le attività di coordinamento e controllo, anche attraverso la definizione di regolazioni a carattere secondario (come le linee guida o i valori delle prestazioni) nonché l'esercizio di poteri sostitutivi. Alle Regioni spettano invece poteri di natura prevalentemente programmatoria, pianificatoria e di controllo, ma anche di amministrazione attiva, come nel caso della VIA e della VAS di rilievo regionale. Le competenze degli enti locali, infine, hanno una dimensione eminentemente gestoria, cui si aggiungono, per le Province, funzioni di programmazione e pianificazione, risultanti dalla dimensione di ente 'intermedio', esercitabili sia in via autonoma che all'interno di procedimenti regionali. Questa doppia dimensione provinciale, interpretata dalla dottrina come espressiva di un 'ruolo forte' nel quadro delle politiche pubbliche di tutela dell'ambiente¹², è espressamente accolta dal d.lgs. 267/2000, che, nonostante le modifiche intercorse al quadro legislativo e costituzionale, sintetizza ancora efficacemente le funzioni amministrative attribuite alla Province, peraltro quasi specularmente a quanto già disposto dal d.lgs. 142/1990 (artt. 14 e 15). Il TUEL definisce anzitutto, all'art. 19, le competenze di amministrazione attiva, tra le quali si collocano, nei limiti che interessano questa sede: la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità; la tutela e la

¹⁰ L'art. 12, c. 1, d.lgs. 42/2004 definisce infatti il paesaggio come «il territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»; sulla partecipazione ai procedimenti amministrativi in materia ambientale, si rinvia a G. Cartei, *Due normative a contrasto: Convenzione europea del paesaggio e Codice dei beni culturali*, in U. Allegretti (a cura di), *La democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive*, Firenze University Press, Firenze, 2010. Per una ricostruzione delle varie forme di raccordo amministrativo, *amplius* V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 363 sgg.

¹¹ Sul principio di continuità, si veda Corte costituzionale, sent. n. 376/2002.

¹² R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, cit., p. 192.

valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; la valorizzazione dei beni culturali; la viabilità e trasporti; la protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; la caccia e pesca nelle acque interne; l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, il rilevamento, la disciplina e il controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale¹³. Il successivo art. 20 indica invece il ruolo della Provincia nel procedimento di programmazione e pianificazione, anche ambientale (c. 1), sia raccogliendo e coordinando le proposte dei Comuni (c. 1), sia concorrendo autonomamente (c. 2), sia adottando propri atti, in linea con le indicazioni emergenti in sede regionale, ovvero coordinando la programmazione comunale (c. 3). In modo ovviamente speculare rispetto a questo impianto normativo, la legislazione regionale toscana conferma il ruolo centrale delle Province in campo ambientale individuando un generale obiettivo di «ricomposizione organica» delle relative funzioni amministrative in capo a tali enti (art. 1, c. 3, l.r. 66/1995) e conseguentemente, lo vedremo meglio nel prosieguo, effettuando i connessi trasferimenti di competenza.

2. Il sistema di conferimento e di disciplina delle funzioni amministrative nello Statuto toscano (cenni)

L'esame del percorso di progressiva definizione delle competenze istituzionali in materia ambientale permette di analizzare più agevolmente la posizione delle Province nel contesto normativo toscano. Prima di procedere in merito è opportuna qualche breve delucidazione sull'impianto statutario regionale che, come vedremo, condiziona inevitabilmente la disciplina anche della l.r. 40/2009.

A livello di ripartizione delle funzioni amministrative, siano esse di propria spettanza o eventualmente trasferite dallo Stato, la Regione è obbligata dall'art. 62, cc. 1 e 3, St. a effettuare conferimenti agli enti locali, Comuni *in primis*, potendo decidere il trattenimento solo in presenza di «riconosciute esigenze unitarie di livello regionale» (art. 63, cc. 1 e 2)¹⁴. Quanto alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni così trasferite,

¹³ Peraltro, la centralità delle Province in sede di tutela dell'ambiente è stata riconosciuta e disciplinata anche dalla l. 61/1994 (di conversione del d.l. 496/1993), nel prevedere una sovraordinazione funzionale delle stesse Province sulle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, ovviamente nei limiti dei settori di competenza provinciale, e nel disporre un avvalimento dei presidi multizonali e dei servizi delle unità sanitarie locali nelle more della costituzione delle predette Agenzie (art. 01, cc. 2 e 3).

¹⁴ Per un commento su queste disposizioni dello Statuto toscano, si vedano E. Catelani, *voce Art. 62 Sussidiarietà orizzontale* e P. Carrozza, *voce Art. 66 Regolamento degli enti locali* in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Commentario allo Statuto*, Giappichelli, Torino, 2005, rispettivamente pp. 312 sgg. e 318 sgg.

ai sensi dell'art. 63, cc. 1 e 2, St. la competenza è rimessa alla potestà regolamentare degli enti locali, salvo l'emersione di specifiche esigenze unitarie, costituite da «requisiti essenziali di uniformità», che legittimano la riappropriazione della potestà normativa ad opera della normativa regionale.

Il meccanismo delineato si configura quindi come un'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione: qualora sussistano esigenze di esercizio unitario di una funzione, la Regione può e deve astenersi dal conferimento agli enti locali, mentre se l'esigenza richiede soltanto una disciplina uniforme la Regione non può che limitarsi a gestire il solo potere regolatorio. Tale assetto normativo risulta del tutto in linea con quanto stabilito dall'art. 4, c. 4 e dall'art. 7, c. 1, l. 131/2003 e si pone in piena conformità rispetto agli artt. 117, c. 6 e 118 Cost., come riconosciuto dalla Corte costituzionale proprio in sede di giudizio sullo Statuto toscano¹⁵. Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, la questione della distinzione tra allocazione e disciplina delle funzioni amministrative viene letta, anche in riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, distinguendo tra unitarietà e uniformità, e impiegando a tale scopo i principi di proporzionalità e di adeguatezza, che legittimano il trattenimento della funzione quando al livello inferiore «sfugge una valutazione d'insieme» per le dimensioni degli interessi coinvolti (unitarietà) e che invece impongono solo un'attività di regolazione, sia sostanziale che di organizzazione, quando sia sufficiente «il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme» (uniformità)¹⁶.

3. Le funzioni amministrative provinciali in materia di emissioni inquinanti

3.1 L'impostazione dell'analisi

Disegnato il perimetro generale di riferimento, non resta che addentrarci nell'esame delle funzioni amministrative di spettanza provinciale, ricadenti nella materia ambientale e attinenti all'esercizio di attività industriali, filtrandone la selezione sulla base della complessità procedimentale palesata e dunque degli spazi di potenziale semplificazione. L'attenzione verrà pertanto concentrata sull'attività autorizzatoria e all'interno di questa su procedimenti omogenei individuati nelle autorizzazioni alle emissioni inquinanti (Autorizzazione ambientale integrata, scarichi atmosferici e idrici)¹⁷.

¹⁵ Corte costituzionale, sent. 372/2004, con la quale è stata dichiarata la legittimità costituzionale dell'art. 63 dello Statuto toscano, sostanzialmente riproduttivo dei citati artt. 4, c. 4 e 7, c. 1, l. 131/2003. In senso analogo si vedano, *ex multis*, anche le sent. 6/2004, 372/2004 e 242/2005.

¹⁶ Rispettivamente, sentt. 242/200; 372/2004; su tali profili, *amplius* P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., pp. 211 sgg.

¹⁷ Saranno invece escluse le funzioni inerenti all'inquinamento acustico, che, per le Province, si limitano infatti ad attività sostanzialmente pianificatorie e di controllo (art. 5, l. 447/1995; art. 3, l.r. 89/1998).

3.2 L'Autorizzazione integrata ambientale

L'Autorizzazione integrata ambientale, conosciuta con l'acronimo di AIA, è un provvedimento autorizzatorio che attiene all'esercizio di nuovi impianti e alla modifica sostanziale di quelli già autorizzati, oltre che all'adeguamento funzionale delle strutture produttive in attività prima del 10 novembre 2000¹⁸. Il provvedimento sostituisce una serie di autorizzazioni, specificamente individuate dall'allegato 2, d.lgs. 59/2005, tra cui si segnalano quelle relative alle emissioni in atmosfera, allo scarico, alla realizzazione e alla gestione di impianti di smaltimento o recupero di rifiuti. La sostituzione, oltre a semplificare più procedimenti unificandoli, mira a ottimizzarne l'efficacia in punto di riduzione delle emissioni inquinanti, sposando una logica integrata che cerca di leggere le relazioni tra i processi produttivi coordinando gli interventi volti a impedire o contenere effetti negativi sull'ambiente¹⁹.

La disciplina dell'AIA è contenuta in una serie di fonti, che, a cascata, ne precisano progressivamente il contenuto, iniziando dalla direttiva 96/61/CE (recentemente sostituita dalla direttiva 2008/1/CE, che ne coordina il contenuto rispetto a talune direttive settoriali), recepita dal già citato d.lgs. 59/2005 (e ancor prima, pur parzialmente, dal d.lgs. 372/1999), il cui allegato I individua le attività industriali rilevanti. La disciplina nazionale si completa con il d.lgs. 152/2006, artt. 10 e 26, come modificato dal d.lgs. 4/2008, che introduce alcune norme di coordinamento tra AIA e VIA, imponendo, per quanto concerne Regioni e Province, di coordinare i due procedimenti e consentendo di sostituire la prima autorizzazione con il secondo provvedimento²⁰. Premesso che per talune tipologie di impianti, indicati dall'allegato V del d.lgs. 59/2005, la competenza autorizzatoria in materia di AIA è statale, l'attuazione regionale passa attraverso la l.r. 61/2003, che attribuisce la relativa funzione alla

¹⁸ Per impianto l'art. 2, c. 1, lett. c, d.lgs. 59/2005, intende «l'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che siano tecnicamente connesse con le attività svolte nel luogo suddetto e possano influire sulle emissioni e sull'inquinamento». Gli impianti coinvolti nel procedimento AIA sono quelli attinenti ad attività industriali a maggiore impatto sull'equilibrio ambientale, individuate secondo due parametri, l'uno legato direttamente al settore di attività (tra cui energia, produzione e trasformazione dei metalli, prodotti minerali, chimica, rifiuti, macelli, conerie), l'altro relativo all'entità della produzione. La durata del provvedimento è ordinariamente pari a cinque anni, termine tuttavia flessibile *in melius* (sei o otto in presenza di garanzie ulteriori di tutela ambientale) ovvero *in peius* (laddove si palesi necessità di rivedere i limiti imposti, anche in relazione al progresso tecnologico o all'evoluzione normativa). Più in dettaglio, il termine è pari a otto anni in presenza di registrazione al sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS) e di sei anni in caso di certificazione UNI EN ISO 14001 (art. 9, c. 2, d.lgs. 59/2005).

¹⁹ Un'ampia ricostruzione della disciplina dell'AIA è rintracciabile in A. Scarcella, *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2005.

²⁰ Questioni di coordinamento si registrano anche in relazione all'autorizzazione all'emissione di gas serra, rilasciata dallo Stato ai sensi del d.lgs. 216/2006, che può infatti concernere anche impianti soggetti ad AIA.

Provincia territorialmente interessata dallo svolgimento dell'attività (art. 1), permettendole di avvalersi delle strutture tecniche regionali, segnatamente dell'ARPAT, in adesione alla legge istitutiva di questa struttura (art. 3, lett. c, l.r. 66/1995). Il successivo art. 2 prevede inoltre una collaborazione tra la Provincia e il Comitato regionale di coordinamento tecnico, istituito presso la giunta regionale e composto da tecnici a nomina mista (art. 2, l.r. 61/2003). In termini più concreti il Comitato svolge un ruolo di consulenza nell'attuazione delle procedura AIA, tanto in rapporto all'adozione di atti amministrativi generali, quanto alla gestione di singoli procedimenti. Ne è un esempio il recente d.g.r.t. 495/2009, che, recependo proprio un documento approvato dal Comitato, provvede a regolamentare i requisiti funzionali incidenti sulla qualificazione di modifica sostanziale dell'impianto, da cui scaturisce l'obbligo di presentare una nuova domanda di autorizzazione²¹.

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, analogo a quello di rinnovo, è piuttosto complesso, stante l'estensione dell'interesse ambientale sotteso. La domanda presentata dal gestore deve contenere una serie di indicazioni, richieste dall'art. 5 d.lgs. 59/2005, oltre a una sintesi non tecnica²².

L'istruttoria della Provincia può svolgersi, come ormai accade normalmente in campo ambientale, in conferenza di servizi, nella quale vengono acquisite, tra l'altro, le prescrizioni del Sindaco, di cui agli artt. 216 e 217, r.d. 1265/1934 in tema di «lavorazioni insalubri», e le valutazioni dell'ARPAT, valendo comunque il principio del silenzio assenso decorso il termine di sessanta giorni (art. 5, cc. 10 e 11)²³. Stante il richia-

²¹ Il decreto precisa che la modifica è da ritenersi sostanziale ove il processo produttivo ingeneri prestazioni che raggiungono o superano i valori soglia indicati dall'allegato I del d.lgs. 59/2005, ovvero che aumentano di almeno il 50% lo stesso processo produttivo, pur restando al di sotto dei parametri predetti, o nel caso in cui essi non sussistano. Nelle altre condizioni la modifica si presume non sostanziale e comporta l'obbligo di comunicazione alla Provincia solo in talune condizioni, tra cui la natura sostanziale della singola prestazione modificata, ai sensi della normativa di settore, la variazione di un parametro oggetto di contenimento entro una certa soglia, la variazione, quantitativa e qualitativa, delle emissioni prodotte. In tali casi la Provincia può ovviamente ritenere la variazione complessiva come sostanziale, imponendo per l'effetto al gestore dell'impianto la presentazione di una nuova richiesta di AIA. La disciplina si collega a quanto disposto dall'art. 2, lett. n, d.lgs. 59/2005, ove la modifica sostanziale è definita come «una modifica dell'impianto che, secondo un parere motivato dell'autorità competente, potrebbe avere effetti negativi e significativi per gli esseri umani o per l'ambiente. In particolare, per ciascuna attività per la quale l'allegato I indica valori di soglia, è sostanziale una modifica che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa».

²² Nelle more dell'entrata a regime, per le imprese transittanti dalla sfera delle singole autorizzazioni a quella dell'AIA tale onere informativo ha inevitabilmente complicato la fase dell'iniziativa, avendo infatti a oggetto dati che, almeno parzialmente, erano già a conoscenza dell'amministrazione attraverso i pregressi procedimenti autorizzatori e le eventuali comunicazioni di variazione. Questo dato critico è emerso con una significativa frequenza dalle interviste che, nell'ambito della ricerca SIMPLE, sono state svolte con imprenditori delle Province di Firenze e Prato.

²³ È opportuno rammentare, anche in relazione alle considerazioni che saranno svolte nel prosieguo, che il principio del silenzio assenso, previsto dagli artt. 19 e 20, l. 241/1990, è dalle

mo generale all'art. 14, l. 241/1990, la conferenza può avere anche natura decisoria, opzione che, come vedremo, non è così certa in rapporto ai procedimenti per le specifiche autorizzazioni non integrate. Il procedimento deve concludersi entro il termine di centocinquanta giorni dal deposito dell'istanza, salvo sospensione in caso di richiesta di integrazione istruttoria. Il provvedimento conclusivo ha natura conformativa: ai sensi dell'art. 7, d.lgs. 59/2005, infatti deve indicare i requisiti che garantiscono la conformità dell'impianto alle migliori tecniche disponibili, individuate attraverso le linee guida di un decreto interministeriale, previsto dall'art. 4²⁴.

Il procedimento appena descritto transita naturalmente attraverso gli Sportelli unici per le attività produttive, che assumono un ruolo evidentemente centrale facendo emergere il rilievo di tali moduli organizzativi, avvolti in un turbine di riforme che ha coinvolto anche la l.r. 40/2009 e che si presta a spunti, lo vedremo nel prosieguo, anche in relazione al ruolo delle Province. Come noto i SUAP costituiscono uffici istituiti dai Comuni e trovano radice nell'art. 24, c. 2, d.lgs. 112/1998 e nell'art. 3, d.p.r. 447/1998 (come modificato dal d.p.r. 440/2000), recentemente superati dall'art. 38, d.l. 112/2008 (convertito dalla l. 133/2008) e dai successivi d.p.r. 159/2010 e 160/2010. Scopo dei SUAP è la gestione di tutti i procedimenti amministrativi relativi alla localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione, riconversione, ampliamento, trasferimento, cessazione, riattivazione delle attività produttive e dei servizi. La natura di tali procedimenti appare tuttora ambigua, potendo infatti rappresentare, citando la giurisprudenza costituzionale, un «procedimento dei procedimenti», che non altera le competenze delle varie amministrazioni, ovvero «una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento» (secondo quanto indicato dall'art. 38, c. 5, d.l. 112/2008, come convertito dalla l. 133/2008), prefigurando in tal modo un'unificazione delle competenze²⁵.

stesse disposizioni escluso per i provvedimenti in materia ambientale, salvo, come nel caso esposto, speciale previsione di legge.

²⁴ Tra questi requisiti sono espressamente ricompresi dalla disposizione i valori limite per le emissioni e le prescrizioni per la protezione del suolo, delle acque sotterranee, nonché per la gestione dei rifiuti e il contenimento dell'inquinamento acustico; ai sensi dell'art. 5, c. 18, poi, l'autorizzazione include «le modalità previste per la protezione dell'ambiente nel suo complesso»; in via ulteriore, l'art. 7, c. 9, consente di inserire nel dispositivo «altre condizioni specifiche», valutate come opportune dell'autorità amministrativa.

²⁵ Si veda al riguardo la sent. 376/2000, ove il procedimento innanzi al SUAP è ulteriormente inquadrato come «un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato». La questione della natura del procedimento svolto dal SUAP non è ovviamente nuova: un'analisi delle due ipotesi citate è rinvenibile in G. Gardini, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, in G. Gardini, G. Piperata (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo Sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 33 sgg.

Come già anticipato, il procedimento seguito dai SUAP è stato riformato dalla novella legislativa e regolamentare statale del 2008-2010 ed è attualmente diviso in due distinti sub procedimenti, che in questa sede possiamo solo accennare. Il primo, quello ordinario, prevede un termine di trenta giorni per la valutazione dell'ammissibilità dell'istanza e per la richiesta di eventuali integrazioni, cui segue un successivo ed analogo termine di trenta giorni per l'adozione del provvedimento finale, sempre che non venga indetta, anche su richiesta dell'istante, una conferenza di servizi. In caso di mancato ricorso alla conferenza, scaduto il termine previsto per le singole amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento, così da rendere effettivo il termine finale. Il secondo sub procedimento concerne invece la così detta SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività, che sostituisce la DIA, al momento con pochi problemi interpretativi), introdotta dall'art. 49, c. 4 bis, d.l. 78/2010, come convertito e modificato dalla l. 122/2010. Anche in relazione alle attività imprenditoriali artigianali e commerciali, a patto tuttavia che non sussistano vincoli ambientali o non debbano essere assunte valutazioni discrezionali, la SCIA consente l'immediato esercizio dell'attività una volta depositata la domanda presso lo Sportello, che rilascia apposita attestazione e procede (*rectius*: le amministrazioni competenti procedono) a successivi controlli nel termine di sessanta giorni.

3.3 Gli scarichi atmosferici e idrici

L'autorizzazione all'emissione di scarichi industriali in atmosfera concerne gli impianti più inquinanti, individuati secondo un parametro tipologico indicato dagli artt. 269 e 272, d.lgs. 152/2006²⁶. La disciplina specifica è contenuta, oltre che nel già citato d.lgs. 152/2006, nel d.lgs. 351/1999 e nella l.r. 33/1994, come modificata dalla l.r. 19/1995, il cui titolo II, artt. 9-12, delega la funzione autorizzatoria alle Province, in linea con quanto espresso dall'art. 268, c. 1, lett. o, d.lgs. 152/2006 che, pleonasticamente ma emblematicamente, riconosce alla legge regionale la facoltà di individuare l'autorità competente.

La richiesta di autorizzazione è obbligatoria per gli impianti nuovi o trasferiti, ovvero per quelli sottoposti a modificazioni sostanziali, secondo le fattispecie previste dall'art. 269, c. 8, d.lgs. 152/2006. Il provvedimento ha un contenuto articolato in ragione delle diversità di impianti: per emissioni

²⁶ Per un'analisi della disciplina di materia di inquinamento atmosferico, si veda A. Borzi, *La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico*, in M. Carli, G. Carpani, M. Cecchetti, T. Groppi, A. Siniscalchi (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del protocollo di Kyoto*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 209 sgg.; P. Dell'Anno, *Gli strumenti normativi per la protezione dell'atmosfera*, «Amb. svil.», 2006, pp. 437 sgg.

diffuse, è prevista la prescrizione di condizioni volte a limitare le emissioni; laddove è invece tecnicamente possibile procedere al convogliamento e alla captazione, il provvedimento stabilisce le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite, la periodicità dei controlli di competenza del gestore, nonché ovviamente gli stessi valori limite sulla base dei parametri fissati dall'allegato I al d.lgs. 152/2006, dalla normativa regionale e dai piani e programmi relativi alla qualità dell'aria (art. 269, c. 4, d.lgs. 152/2006). In termini più specifici, la Regione può prevedere, in sede di zonizzazione (l. 351/1999) ovvero in caso di rischio sanitario o di tutela ambientale particolare (previa tuttavia intesa con lo Stato, ex art. 281, c. 1, d.lgs. 152/2006) valori e prescrizioni più severi, residuando negli altri casi solo la possibilità di individuare il parametro prescelto tra il minimo e il massimo stabilito dal ricordato allegato I.

Anche questo procedimento, che prende inizio con una domanda cui vengono allegati il progetto dell'impianto e una relazione tecnica sul ciclo produttivo, si struttura in forma di conferenza di servizi. L'analisi condotta da SIMPLE ha attestato la specifica difficoltà per le amministrazioni di gestire efficacemente tali conferenze, talvolta sussistendo addirittura il dubbio circa la competenza delle singole amministrazioni da invitare, in un quadro normativo evidentemente poco chiaro, talaltra manifestandosi la complessità nel doversi rapportare con amministrazioni collocate a notevole distanza l'una dall'altra²⁷.

La conferenza – a cui partecipano, in composizione minima, il Comune interessato, l'ARPAT e l'ASL, oltre naturalmente alla Provincia – è ristretta dall'art. 269, c. 3, d.lgs. 152/2006 alla sola dimensione istruttoria²⁸. È tuttavia da aggiungere che, pur riconoscendo la natura di legge speciale da attribuirsi alla disciplina recata dal d.lgs. 152/2006, niente sembra ostare all'estensione della conferenza anche alla sede decisoria, sulla base dell'art. 14 l. 241/1990, dei regolamenti provinciali sul procedimento amministrativo (normalmente riepilogativi delle scelte operate dalla stessa l. 241/1990) e dell'art. 22, c. 2, l.r. 40/2009. Dubbi residuano in caso di dissenso o di silenzio di un'amministrazione, nel caso di conferenza decisoria, specie ove tale amministrazione sia portatrice di interessi 'critici', sebbene in questo caso paia comunque applicabile la disciplina generale prevista dall'art. 14 *quater*, l. 241/1990²⁹. L'autorizzazione conclusiva ha una durata pari a quindici

²⁷ Sulle difficoltà di gestione delle conferenze di servizio, si veda il contributo di M. Achilli, in questo volume.

²⁸ R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, cit., p. 312.

²⁹ Quanto esposto è incerto possa valere relativamente ai pareri non vincolanti, per i quali è esclusa la trattazione in conferenza di servizi decisoria (sull'inclusione nella conferenza decisoria dei pareri vincolanti, F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1058; più drastica è l'interpretazione offerta da altra dottrina, che esclude dalla conferenza decisoria tutti i pareri, salva espressa previsione di legge, come rilevato da E.

anni, che decorrono *ex novo* in caso di modifica sostanziale dell'impianto; il rinnovo deve essere chiesto almeno un anno prima della scadenza e in tal caso vige il principio del silenzio assenso da parte dell'amministrazione³⁰.

In materia di scarichi idrici, la competenza provinciale è limitata all'autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali e urbane non in pubblica fognatura, eventualmente anche in compresenza di acque reflue domestiche (artt. 4, l.r. 20/2006 e 124, d.lgs. 152/2006). Il termine di conclusione del procedimento, ai sensi della disciplina regionale, è pari a sessanta giorni, decorsi i quali vige un meccanismo di silenzio-assenso che consente l'esercizio dello scarico per i successivi sessanta giorni, salvo revoca. La disciplina nazionale precisa che l'autorizzazione ha durata quadriennale e il suo rinnovo deve essere chiesto almeno un anno prima della scadenza.

4. Spunti sulla semplificazione amministrativa alla luce della l.r. 40/2009

Le note appena svolte sulla disciplina procedimentale conducono a qualche considerazione di sintesi circa taluni nodi che paiono emergere e sui quali la recente l.r. 40/2009 cerca, almeno parzialmente, di interagire.

Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 448). Nel caso di pareri non vincolanti dovrebbe dunque applicarsi quanto disposto dagli artt. 16 e 17, l. 241/1990, che non consentono di superare né il dissenso né il silenzio, ferma restando in quest'ultimo caso la possibilità di esperire il rimedio previsto dall'art. 1, c. 5, l. 241/1990. A tale conclusione si giunge considerando infatti che, secondo dottrina e giurisprudenza, la regolamentazione dell'art. 14^{quater} l. 241/1990 è utilizzabile solo per la sede decisoria (sul punto si veda ancora F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1060). Si rammenti infatti che, relativamente alla disciplina della conferenza di servizi istruttoria precedente alla l. 340/2000, il Consiglio di Stato riteneva inapplicabili le disposizioni sulla regolazione del dissenso, che nel caso prevedevano la facoltà di sospensione delle determinazioni conclusive (Cons. St., VI sez., ord. 6 marzo 2001. Sull'applicazione delle disposizioni di cui alla l. 241/1990 nei procedimenti autorizzatori relativi agli scarichi atmosferici, si veda R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, cit., p. 313.

³⁰ Il procedimento appena descritto soffre talune eccezioni. Anzitutto, laddove la modifica dell'impianto non sia sostanziale, il gestore può limitarsi a darne comunicazione alla Provincia, che procederà ad aggiornare l'autorizzazione. Decorsi invano sessanta giorni, il principio del silenzio assenso consente al gestore di procedere alla modifiche, ferma restando la facoltà per l'amministrazione di provvedere nel successivo termine di sei mesi (art. 269, c. 8, d.lgs. 152/2006). Le altre eccezioni rispondono ancora a un modello semplificativo, come nel caso della comunicazione di inizio attività o dell'autorizzazione generale, ovvero di quella integrata, come nel caso dell'AIA, che comporta peraltro l'applicazione della disciplina prevista dal d.lgs. 59/2005 e la possibile imposizione di limiti più severi rispetto a quelli inclusi nel Codice dell'ambiente. Relativamente alla comunicazione di inizio attività questa è prevista dall'art. 269, c. 15, d.lgs. 152/2006, secondo cui l'autorità competente può obbligare a tale onere i gestori degli impianti non sottoposti ad autorizzazione (gli impianti sono elencati dal c. 14). In modo analogo agisce anche la previsione di cui all'art. 272, c. 1: per gli impianti a ridotto inquinamento atmosferico (individuati dalla parte I dell'allegato IV) l'autorità competente può infatti prevedere, con provvedimento generale, che il gestore si limiti a comunicare la data di messa in esercizio o di avvio dell'attività. L'autorizzazione generale è disciplina invece dal successivo art. 272, c. 2 e consente all'impresa di comunicare l'adesione a un'autorizzazione predefinita e standardizzata, che l'amministrazione può, ovvero, per gli impianti indicati nella parte II dell'allegato IV, deve, predisporre.

Sussiste, infatti, un'acclarata esigenza di semplificazione, passante attraverso l'enucleazione di procedimenti standardizzati, considerata la complessità degli *iter* tecnico-amministrativi e il policentrismo delle competenze, anche regolamentari, tra Province differenti. Dal primo punto di vista, che potremmo dire endoprocedimentale, si manifesta la necessità di definire e chiarificare i singoli passaggi amministrativi – a cominciare ad esempio dalla disponibilità della documentazione sui siti internet istituzionali, strutturati invece in modo molto differente e spesso del tutto carenti di informazioni. Lo stesso regolamento di riforma dei SUAP (d.p.r. 160/2010), sia inteso in questo momento come manifesto generale delle intenzioni normative, ricerca espressamente la «standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale» (art. 12, c. 3). In relazione al secondo punto, attinente alla differenziazione della potestà normativa e amministrativa generale e alla conseguente disomogeneità disciplinare, si palesa invece il rischio di una frammentazione della regolazione dei processi decisionali, che se da un lato è conseguente al principio di autonomia locale, dall'altro lato non sempre pare il frutto di una consapevole volontà differenziante e può comunque presentarsi come fuori asse rispetto all'esigenza di efficacia ed efficienza amministrativa, oltre che di tutela della concorrenza, come fa intendere la stessa l.r. 40/2009 legando espressamente la semplificazione allo sviluppo (si pensi ad esempio alla differente definizione del metodo da applicare per le misurazioni delle emissioni o ancora alla disomogenea redazione della modulistica necessaria)³¹.

L'ordinamento ha ovviamente cercato sin dal principio di indirizzare i procedimenti, specie quelli più complessi come l'AIA, verso un percorso di omogeneizzazione, sia attraverso specifiche previsioni legislative che mediante attività di coordinamento e concertazione tra istituzioni e soggetti privati. Da quest'ultimo punto di vista, ad esempio, la Provincia di Prato ha sottoscritto un protocollo con gli industriali del settore tessile definendo gli standard (BAT – Best Available Techniques) da assumere come parametro per valutare le domande AIA, cercando in tal modo di risolvere uno dei nodi applicativi più rilevanti. Sull'altro versante, la l.r. 61/2003 si premura

³¹ Il problema della diversità di metri usati per misurazioni in sede AIA è emerso anch'esso nelle interviste condotte agli imprenditori, nell'ambito della ricerca SIMPLE. Quanto alla necessità di aiutare gli enti locali nella «creazione di condizioni sostanziali per l'esercizio di un consapevole e misurato potere di differenziazione», si rinvia alle opportune considerazioni di F. Merloni, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, «Le Reg.», n. 1/2008, p. 110. Sul legame tra semplificazione e sviluppo, si veda quanto disposto dall'art. 1, c. 3, l.r. 40/2009, ove si prevede che il Piano regionale di sviluppo, di cui alla l.r. 49/1999, contenga una specifica sezione sulle «strategie di semplificazione».

all'art. 2, c. 1 di finalizzare la funzione di consulenza – attribuita al già citato Comitato regionale di coordinamento tecnico – al «confronto e [all'] armonizzazione delle reciproche esperienze» provinciali e regionali, emerse negli stessi procedimenti AIA.

Più corposamente e puntualmente la recente l.r. 40/2009 interviene, come accennato, con identiche finalità omogeneizzanti e dunque semplificanti, a cominciare anzitutto dalla disciplina degli Sportelli unici per le attività produttive³². È opportuno ribadire preliminarmente che l'attuale quadro normativo si presenta particolarmente frastagliato: l'art. 38, d.l. 112/2008, come convertito dalla l. 133/2008, ha infatti modificato la disciplina legislativa del SUAP, ancorando la novella – strutturata peraltro su disposizioni di principio quanto meno prossime al dettaglio – così come i regolamenti governativi seguenti, a specifiche materie di competenza esclusiva statale: tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, politici e sociali, coordinamento informatico dei dati (art. 117, c. 2, lett. e, m, r). La disposizione – impugnata per violazione delle competenze regionali nella disciplina dei principi imposti ai regolamenti e passata indenne al vaglio di legittimità costituzionale – ha di fatto comportato una riappropriazione statale di competenze relative a settori inerenti alle attività produttive, combinandosi peraltro con la nuova disciplina dell'art. 29, l. 241/1990 (modificato dalla l. 69/2009), che ha espressamente ricondotto in sede statale ampi ambiti del procedimento amministrativo³³.

Ciò premesso, la l.r. 40/2009 uniforma i SUAP in chiave prettamente tematica, secondo un modello non solo già battuto dalla legislazione regionale attraverso la così detta «Società dell'informazione» (si vedano al riguardo, oltre alla l.r. 1/2004, anche la l.r. 54/2009), ma anche progressivamente imposto dalla disciplina statale, che, partita dall'obbligo di tenere un archivio informatico e dalla facoltà di consentirne l'accesso anche in via

³² La legge regionale si pone in linea con quanto previsto dall'art. 1, c. 2, d.p.r. 447/1998, secondo cui le Regioni «stabiliscono forme di coordinamento e raccordo per la diffusione delle informazioni da parte dello sportello unico degli enti locali».

³³ Corte costituzionale, sent. n. 15/2010, annotata da Coinu, in termini critici per l'estensione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, c. 2, lett. r, Cost. (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 <<http://www.forumcostituzionale.it/>>, 2010). Tale linea diretta tra disciplina legislativa statale e funzioni amministrative comunali, tendente a limitare l'apporto legislativo regionale, riproduce, in un contesto costituzionale tuttavia differente, quanto sostanzialmente richiamato dal d.lgs 112/1998, il cui art. 23 limitava infatti i poteri regionali ad attività di coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, sostanzialmente consistente nella raccolta e diffusione di informazioni. Di fatto le Regioni hanno però espanso la propria attività normativa, da un lato interpretando estensivamente la nozione di coordinamento, dall'altro lato utilizzando la potestà normativa residuale prevista dall'art. 52, c. 1, l. 59/1997 (ricostruisce le fasi di questa evoluzione normativa C. Tuderini, *L'articolazione delle competenze nello Sportello unico: il difficile equilibrio tra sussidiarietà e semplificazione*, in G. Gardini, G. Piperata (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo Sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 61 sgg.).

telematica (art. 24, c. 2, d.lgs. 112/1998), è giunta nella recente disciplina a imporre la via telematica come unico canale di comunicazione (artt. 2, c. 2; 4, cc. 1 e 6, d.p.r. 160/2010). Gli effetti della disciplina recata dalla l.r. 40/2009 sono talvolta cogenti talaltra meramente incentivanti, poiché infatti le disposizioni: obbligano a presentare (e dunque per gli enti a ricevere) i documenti solo in forma telematica (art. 37, c. 1, e art. 3 c. 1); estendono tale modalità ai rapporti interni tra le amministrazioni (in via obbligatoria, è da ritenersi, sebbene l'art. 37, c. 2 non lo dica espressamente); riservano alla Giunta regionale la competenza a fissare «le regole tecniche per la codificazione dei procedimenti e per la trasmissione in via telematica degli atti» (art. 37, c. 4); creano la banca dati regionale dei SUAP, che contiene «l'indicazione della normativa applicabile, degli adempimenti procedurali, della modulistica, nonché dei relativi allegati, da utilizzare *uniformemente* nel territorio regionale» (art. 42, c. 2), così da «*uniformare* e rendere trasparenti le informazioni e i procedimenti concernenti l'insediamento e l'esercizio di attività produttive» (art. 42, c. 1); svolgono «assistenza e supporto ai SUAP per favorire la diffusione di interpretazioni normative e di prassi applicative *uniformi e condivise*» (art. 44); promuovono «la diffusione di prassi applicative *uniformi* sul territorio» per la presentazione delle domande» (art. 38, c. 1). Premesso che, come vedremo tra breve, il raggio di azione della legge non può che essere circoscritto alle funzioni regionali conferite, è chiaro tuttavia come lo sviluppo del modello informatico e di prassi condivise non possa che produrre effetti benefici su tutta l'amministrazione transigente dai SUAP. Dal primo punto di vista si pensi ad esempio alla tendenza delle amministrazioni a richiedere ai gestori dati già posseduti, a seguito di precedenti autorizzazioni e delle successive variazioni, fattispecie peraltro autonomamente censurabile anche ai sensi del d.p.r. 445/2000. Dal secondo punto di vista il discorso richiama invece quanto già evidenziato in precedenza, sull'opportunità di forme cooperazione tra amministrazioni e imprenditori, necessarie per superare difficoltà gestionali che spesso, richiedendo ad esempio supplementi istruttori per carenze di documentazione allegata alle istanze, altro non fanno se non differire i tempi di conclusione del procedimento³⁴.

Resta da verificare, tuttavia, se la cura telematica saprà sopperire alla principale deficienza palesata sin qui dagli Sportelli, ossia alla difficoltà a relazionarsi con procedimenti tecnico-amministrativi molto complessi e tra loro differenti, con l'effetto sostanziale di scaricare di nuovo l'istruttoria entro un rapporto a due tra le singole amministrazioni e il destinatario, a prescindere dal formale divieto legislativo, e conseguentemente di allungare i tempi procedurali. Probabilmente la soluzione positiva al quesito

³⁴ Al riguardo, è emblematico quando descritto nel sito internet della Provincia di Pisa, ove si lamenta l'incompletezza della documentazione presentata a corredo delle domande e le difficoltà di relazione tra l'amministrazione, anche attraverso il SUAP, e le imprese.

passerà attraverso la capacità della leva telematica di giocare un ruolo effettivamente ibrido, incidendo non solo sulla disciplina del procedimento ma anche sulla struttura degli uffici, intesa in senso ampio, così da mettere realmente in rete funzioni e capacità altrimenti distanti e difficilmente ravvicinabili con strumenti meno invasivi, come le classifiche forme di coordinamento svolte in tavoli di discussione, considerato infatti l'elevato numero di Comuni e di SUAP e la difficoltà per quelli di ridotte dimensioni di sostenere adeguatamente un carico amministrativo tanto complesso. D'altro canto, il passo avanti compiuto dalla legge pare ancora timido rispetto a un modello, quello dell'associazione tra Sportelli, che, pur presente nella realtà toscana, sembra essere stato accolto in modo maggiormente sistematico da altre realtà, accentrando in un Comune capofila le attività di gestione del procedimento e lasciando localmente solo uffici di relazione col pubblico (il riferimento è all'esperienza dell'Emilia Romagna, consacrata nella l.r. 3/1999, art 70)³⁵. In questa ipotesi, che affina le competenze degli Sportelli concentrandone il 'motore' in un solo ufficio e superando le inevitabili deficienze locali, senza peraltro perdere la prossimità nel rapporto col territorio, cresce notevolmente il ruolo della Provincia, chiamata infatti a coordinare operativamente le attività degli Sportelli, a promuovere forme di esercizio associato e a garantire la necessaria assistenza (ancora con riferimento all'Emilia Romagna, si veda l'art. 50, c. 3, lett. b, l.r. 3/1999). L'effetto utile di tale scelta è dato dall'inserimento nella struttura e nell'organizzazione dei SUAP di un ente a prevalente vocazione programmatica, come la Provincia, capace, nella sua dimensione sovracomunale, di supportare effettivamente l'esercizio in forma associata. Scelta, questa, che appare come detto parzialmente differente rispetto a quella del modello toscano, volto a ricondurre il rapporto tra due poli esclusivi, Regione e Comuni, cercando in tal modo di cucire le reciproche relazioni principalmente attraverso la leva telematica.

A manifestare la necessità di efficienza organizzativa dei SUAP è peraltro anche la possibilità che i Comuni non solo si convenzionino con le Camere di commercio per esercitare le funzioni degli Sportelli, facoltà già prevista dall'art. 23, c. 3 d.lgs. 112/1998, ma addirittura, secondo quanto disposto dalla recente disciplina statale, subiscano una delega obbligatoria, o per meglio dire una sostituzione vista l'eccentricità di una delega non facoltativa, qualora gli Sportelli non soddisfino standard predeterminati

³⁵ La peculiarità dell'esperienza dell'Emilia Romagna risiede nell'aver dedicato all'incentivazione della forma associata dei SUAP una specifica disciplina legislativa, attuata dalla delibera di Giunta 1367/1999, che integra quella generale relativa alle forme di collaborazione degli enti locali (l.r. 11/2001). I dati sulla costituzione di SUAP in forma associata, pur riferiti ancora al 2002, mostrano come essi siano, in Toscana, percentualmente inferiori alla media nazionale (30,4 contro 40,6%). Tali cifre sono riportate e commentate in F. Tosi, *L'esperienza dei SUAP associati in Toscana*, IRPET, Firenze, 2009, p. 9, ove si mostra come la forma associata garantisca un elevato rendimento, in fatto di efficienza e di gradimento degli utenti (pp. 43 sgg.).

o non siano affatto costituiti (art. 38, c. 3, lett. d, d.l. 112/2008, convertito dalla l. 133/2008; art. 4, cc. 10 e 11, d.p.r. 160/2010). Come dire, che laddove i SUAP non garantiranno livelli di presenza e di efficienza scatterà una sottrazione di esercizio di competenze, trasferite alle Camere di commercio, la cui rete centralizzata nei capoluoghi di Provincia garantisce quell'unità dimensionale e funzionale alla quale gli Sportelli potrebbero giungere in via autonoma associandosi. Analogamente, l'introduzione delle Agenzie per le imprese, chiamate a svolgere funzioni istruttorie per i provvedimenti discrezionali e sostitutive per quelli vincolati, configurando in tal modo una forma di esercizio privato di funzioni pubbliche, altro non è se non un meccanismo di spoliatura funzionale dei SUAP, nel tentativo di recuperare efficienza organizzativa e prestazionale percorrendo strade esterne all'amministrazione comunale, pur in forme alquanto problematiche considerando, ad esempio, che le stesse associazioni di categoria imprenditoriale possono costituire Agenzie e dare servizi ai propri associati (art. 38, c. 3, lett. c, d.l. 112/2008, convertito dalla l. 133/2008; art. 6, d.p.r. 160/2010; art. 2, d.p.r. 159/2010).

Oltre a modificare la disciplina dei SUAP, la l.r. 40/2009 si premura di stabilire anche norme in materia di conferenza di servizi, nei casi di convocazione da parte della Regione e degli enti locali, anche in seno al SUAP. La disciplina, che appare sostanzialmente riepilogativa di quella nazionale, prevede, in stretta connessione con la regolamentazione degli Sportelli, la possibilità di svolgimento dei lavori in forma telematica (così come peraltro disposto anche dalla coeva l. 69/2009, art. 9, c. 1) e obbliga a effettuare con la medesima modalità le relative comunicazioni. Si dovrebbero così superare alcune delle difficoltà organizzative, già emerse nella nostra analisi, che sembrano attanagliare strutturalmente la conferenza, in relazione all'alto numero dei partecipanti, all'incertezza della loro esatta selezione, alla pluralità di sedute da effettuare, alla lontananza delle sedi, specie se collocate in zone montane (sul punto, si veda anche l'art. 14, c. 5, l. 241/1990).

La costruzione legislativa regionale sin qui descritta deve essere ovviamente letta alla luce delle considerazioni già sviluppate in merito alla ripartizione della potestà normativa tra i vari livelli di governo. Premessa l'ovvia legittimità di forme di incentivazione finanziaria per gli enti locali che volontariamente adatteranno la disciplina dei propri procedimenti alla legge (art. 46), è invece soltanto nell'ambito delle funzioni conferite dalla Regione e nei limiti della sussistenza di esigenze di esercizio uniforme (termine non a caso spesso citato dalla l.r. 40/2009) che può essere ammesso un intervento legislativo regionale cogente. Nella fattispecie entrambe le condizioni sembrano essere soddisfatte, la prima certamente, dato il descritto trasferimento di competenze dalla Regione alle Province, la seconda con buona approssimazione, alla luce delle considerazioni sopra svolte circa la necessità di avere procedimenti strutturati in modo analogo, in ragione

della loro complessità e dell'esigenza, tutelabile anche dalla Regione nel proprio territorio, di non alterare la concorrenza delle imprese con procedimenti amministrativi eccessivamente diacronici. Sia consentito tuttavia rilevare, a margine, che qualche dubbio di legittimità pare invece emergere in relazione a un punto della disciplina della conferenza di servizi, poiché l'art. 29 stabilisce che, ove si manifesti il dissenso di un ente locale di fronte a un interesse 'critico', e dunque in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, la Regione è legittimata a riappropriarsi della competenza e a esercitarla, superando il tal modo il diniego, previo parere non vincolante del Consiglio delle autonomie locali. Tale opzione, che a differenza dell'art. 14 *quater*, l. 241/1990 esclude del tutto forme di superamento del dissenso basate almeno in via preliminare su un principio di decisione condivisa, magari incardinabile in capo allo stesso CAL, si presenta infatti come limitativa dell'autonomia amministrativa locale, sottoposta a un evidente condizionamento attraverso un simile meccanismo che, ai sensi dello Statuto, dovrebbe essere vincolato all'emersione di esigenze di esercizio unitario, non necessariamente presenti nel caso di specie, ovvero a inerzie degli enti locali, meramente eventuali, e comunque sempre nel rispetto del principio di leale cooperazione.

Massimo
Achilli

L'indagine svolta: le principali criticità nelle autorizzazioni ambientali di competenza delle province

I. Introduzione

Il progetto SIMPLE (Semplificazione per le IMPrese, il Lavoro, l'Economia) si propone di analizzare gli obblighi legislativi ed amministrativi allo sviluppo delle imprese, soffermandosi in particolare sulla rilevazione dei vincoli ingiustificati legati agli adempimenti in materia ambientale. Il progetto ha come obiettivo principale la semplificazione, intesa non solo come *deregulation*, cioè assenza di norme, ma come disciplina «meno onerosa» in cui i destinatari divengono attori principali del processo di definizione delle regole giuridiche. Il metodo che il progetto SIMPLE sviluppa, infatti, inverte la direzione normale degli interventi. Si parte dal basso, da uno studio che prende in oggetto le istituzioni che si trovano a maggiore contatto con i cittadini, cioè le amministrazioni provinciali dell'area metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia.

Il disegno di ricerca è stato strutturato secondo una molteplicità di fasi e metodi:

- Censimento dei reali vincoli amministrativi per le imprese per adempimenti di natura ambientale;
- Mappatura della struttura organizzativa delle istituzioni pubbliche coinvolte, determinazione dei flussi informativi ed operativi;
- Consultazione dei destinatari dei procedimenti ambientali di competenza delle Province al fine di determinare le criticità e gli snodi relazionali;
- Applicazione dello Standard Cost Model per la determinazione quantitativa degli oneri amministrativi legati ai procedimenti più importanti e maggiormente vincolanti;
- Individuazione di un sistema di consultazione/concertazione dei vari soggetti interessati (sia soggetti pubblici che soggetti privati) al fine di promuovere il miglioramento del flusso informativo dei dati attinenti

alla qualità della regolazione, nonché della trasmissione di questi agli interlocutori nazionali e regionali di riferimento.

Obiettivo di questo contributo è di descrivere le fasi 2 e 3 del progetto di ricerca. Una volta terminato lo studio dei procedimenti amministrativi ambientali di competenza delle Province da un punto di vista normativo, la ricerca, infatti, si è concentrata sull'analisi delle criticità e delle difficoltà riscontrate dai soggetti economici destinatari delle procedure amministrative¹.

Tale ambito di ricerca si basa su un'analisi qualitativa delle singole fasi che caratterizzano le procedure oggetto di analisi; dall'inizio del procedimento alla sua conclusione con l'elaborazione del provvedimento finale, abbiamo osservato gli aspetti più problematici dell'attività amministrativa. Sulla base delle competenze acquisite mediante lo studio della disciplina, sono stati realizzati questionari e tracce di interviste somministrate, singolarmente e a più riprese, a dei soggetti selezionati². In prima battuta sono stati condotti colloqui specifici con i vertici politici e amministrativi degli enti provinciali; colloqui più approfonditi sono stati svolti con i funzionari che seguono ed elaborano direttamente le procedure³. In secondo luogo, sono stati avviati una serie di contatti con il mondo imprenditoriale. Per quanto concerne la redazione degli adempimenti amministrativi di carattere ambientale e più in generale nell'istituzione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, abbiamo riscontrato un diffusissimo ricorso all'operato di consulenti professionali esterni. Pertanto, è stato necessario somministrare i questionari e redigere le interviste sia al personale delle imprese, sia ad associazioni industriali, commercialisti, professionisti del settore (chimici, geometri, geologi, ecc.) e associazioni di categoria⁴.

¹ Solo in seguito a ciò, infatti, è stato possibile redigere una determinazione quantitativa degli oneri amministrativi.

² Per la Provincia di Firenze i soggetti intervistati nella prima fase sono stati: responsabili dei settori ambiente ed edilizia; funzionari del settore ambiente. Per la Provincia di Prato: Vicepresidente e segreteria generale; responsabili e funzionari del settore ambiente. Per la Provincia di Pistoia: Vicepresidente; responsabili e funzionari del settore ambiente. Per l'Associazione Industriali di Prato e Pistoia: responsabile e funzionari pratiche ambientali e consulenza imprese; responsabile pratiche ambientali e consulenza imprese. Come rappresentanti e funzionari di ulteriori uffici o enti: responsabile URP Provincia di Firenze; responsabile del Circondario Empoli-Valdelsa; responsabile progetto Linea Comune.

³ Con le amministrazioni provinciali sono stati affrontati i seguenti temi: presenza, ed eventuale stato di avanzamento, di progetti di semplificazione già avviati dall'amministrazione; procedimenti amministrativi ambientali più richiesti dalle imprese e descrizione dello svolgimento della procedura; segnalazione di procedimenti particolarmente critici o lunghi; problemi o elementi causanti il rallentamento delle procedure; utilizzo, funzionamento e problemi legati all'istituto della Conferenza dei Servizi; rapporti con lo Sportello Unico Attività produttive (SUAP) e valutazione della sua efficienza; illustrazione dettagliata, fase per fase, delle principali procedure ambientali; proposte e consigli su elementi da semplificare nelle procedure amministrative ambientali.

⁴ Con le associazioni industriali gli ambiti discussi sono stati: necessità per le imprese di rivolgersi a consulenti esterni per adempimenti di carattere amministrativo relativi al settore ambiente; costi di consulenza e di tempo per le imprese nell'adempiere agli obblighi da pro-

Il metodo utilizzato è stato in entrambi i casi quello di impostare i primi incontri e contatti su colloqui di carattere più generale, con l'obiettivo di osservare quali fossero i nodi critici, affrontando solo successivamente l'analisi dei singoli procedimenti e problematiche.

Alla luce delle interviste e ricerche svolte sono emersi alcuni aspetti determinanti al fine di attuare delle vere politiche di semplificazione. Di seguito affronteremo singolarmente ciascuna di queste criticità, sottolineando in particolar modo gli aspetti rilevati da tutti i soggetti intervistati.

2. Sportello Unico Attività Produttive

Un tema fondamentale è relativo ai rapporti che intercorrono tra Provincia e Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) del territorio. Il SUAP è stato istituito con il d.lgs. n. 112 del 1998, che trasferiva ai Comuni varie competenze amministrative, tra cui quelle in materia di attività produttive⁵. In un contesto caratterizzato da una forte spinta al rinnovamento e al cambiamento dei rapporti pubblica amministrazione-cittadini, lo Sportello Unico è diventato titolare e responsabile verso il cittadino e le imprese dei provvedimenti per l'apertura, l'ampliamento e la cessazione di impianti, ivi compreso il rilascio delle concessioni e autorizzazioni edilizie. Nato dall'esigenza di costituire un riferimento unico⁶ per i cittadini e le imprese, il SUAP doveva rappresentare uno degli strumenti cardine per la semplificazione delle procedure. Inoltre, la legge concedeva largo spazio alle funzioni informative e promozionali⁷.

Ogni Comune italiano ha avuto, dunque, il compito di creare un proprio Sportello in forma semplice o associata (per i Comuni più piccoli) per rispondere a tali esigenze, ma, dopo oltre dieci anni dalla sua previsione, solo il 79% dei Comuni Toscani ha istituito un proprio SUAP⁸.

Come emerge, inoltre, da un'analisi condotta dall'IRES Toscana (Istituto ricerche Economiche e sociali) in data luglio 2004⁹, il panorama dei SUAP

cedure ambientali; procedure amministrative ambientali per cui è più richiesto l'intervento di consulenti e loro descrizione; problemi e questioni su specifici adempimenti; segnalazione di procedure particolarmente lente o problematiche e conseguenti costi per le imprese; individuazione di elementi da semplificare o migliorare; rapporto con i SUAP; proposte e consigli già elaborati in tema di semplificazione del settore ambientale.

⁵ Cfr. d.lgs. 112/1998, Capo IV, art. 23.

⁶ Cfr. d.lgs. 112/1998, Capo IV, art. 25.

⁷ Cfr. d.lgs. 112/1998, Capo IV, artt. 23-25.

⁸ Cfr. banca dati SUAP realizzata dal Formez, Centro di Formazione e Studi del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, <<http://tinyurl.com/39qcr6w>>.

⁹ IRES Toscana – Istituto Ricerche Economiche e Sociali, *I Suap in Toscana, analisi di medio periodo degli assetti organizzativi e dei rapporti con l'utenza*, Luglio 2004. Tale studio si basa su un questionario somministrato ai diversi SUAP toscani in cui sono richiesti dati, di carattere quantitativo e qualitativo, riguardo alla struttura, all'organizzazione interna, al rapporto con l'esterno, al grado di informatizzazione e soddisfazione dell'utenza.

è in continua evoluzione ed è caratterizzato da una forte eterogeneità organizzativa: non è possibile teorizzare formule standard in grado di assicurarne il buon funzionamento, poiché ogni realtà richiede specifiche caratteristiche. Il tema SUAP ha notevole rilevanza anche per la Regione Toscana, come dimostra la presenza di un tavolo tecnico regionale permanente che ne discute i problemi e le possibili soluzioni¹⁰. Inoltre, nella materia è intervenuta anche la stessa legge regionale di semplificazione e riordino normativo¹¹. Tale disposto normativo, infatti, prevede l'introduzione delle tecnologie informatiche nello svolgimento dei procedimenti seguiti dai SUAP, una nuova organizzazione e il coordinamento dell'attività di tutti i SUAP presenti in regione.

Sebbene quindi la disciplina relativa possa sembrare ben studiata, con interventi correttivi mirati, i problemi che emergono nel rapporto tra le Province di Firenze, Prato e Pistoia e i relativi SUAP sono molteplici e opportunamente richiamati sia dalle amministrazioni che dalle imprese.

Le amministrazioni provinciali addebitano al passaggio tramite SUAP l'incremento dei tempi per la conclusione dei procedimenti e una generale difficoltà nel reperimento della documentazione. Questa, infatti, giunge spesso incompleta, rallentando ulteriormente la conclusione della pratica. Inoltre, è stato segnalato come, in molteplici casi, l'assenza di un contatto diretto con gli utenti non favorisce una conclusione rapida e positiva dei procedimenti. Dall'altra parte, imprese e consulenti non sembrano essere soddisfatti dell'introduzione di questi sportelli, che nella pratica non hanno semplificato il loro operato e che considerano altrettanto colpevoli dell'allungamento dei tempi delle procedure.

Prendendo atto delle valutazioni rilasciate dai soggetti interpellati è evidente che siano necessari ulteriori interventi per migliorare l'operato dei SUAP. Delimitando il campo alle procedure di carattere ambientale, un altro punto problematico è la sovrapposizione delle competenze che la normativa nazionale sembra aver creato tra SUAP e amministrazioni provinciali. Infatti, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e col d.lgs. 267/2000, vengono attribuite alle Province competenze relative ai temi di difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse idriche ed energetiche, dei beni culturali, parchi e riserve naturali, viabilità e trasporti, caccia e pesca, alle procedure ambientali in ambito di gestione rifiuti, emissioni atmosferiche e sonore e scarichi in corpo idrico. Contemporaneamente, però, gli stessi procedimenti sono anche di competenza SUAP, che, in pratica, non fanno altro che duplicare e gestire lo stesso procedimento in maniera parallela. Lo Sportello Unico si deve occupare della raccolta della documentazione necessaria da inviare alle Province,

¹⁰ Incontro Regione Toscana, *L'innovazione e la semplificazione per le imprese: il nuovo modello di Suap*, Firenze, 6 Aprile 2009.

¹¹ Legge regionale Toscana n. 40/2009.

ma è anche stabilito che esso stesso elabori la pratica e nel termine di 90 giorni si impegni ad indire una propria conferenza di servizi, per dare risposta di accettazione o scarto della domanda al richiedente. Anche quando è la stessa amministrazione provinciale a provvedere alla gestione del procedimento, convocando la propria conferenza ed emanando il proprio atto conclusivo nei termini imposti, è lo SUAP che si occupa di dare risposta alle imprese, riformulando un proprio atto realizzato sulla base delle conclusioni dell'amministrazione provinciale, utilizzate in questo caso come semplici pareri.

3. Conferenza di servizi

Un altro tema chiave richiamato da tutti i soggetti interpellati riguarda la convocazione e lo svolgimento della conferenza di servizi.

L'istituto della conferenza dei servizi, introdotto dalla legge n. 241 del 1990, nasce come strumento fondamentale della semplificazione amministrativa, secondo una duplice funzione: da un lato, accelerazione e semplificazione del procedimento amministrativo (aspetto quantitativo), dall'altro mezzo di mediazione e confronto delle discrezionalità emergenti in un procedimento (aspetto qualitativo)¹². Mediante essa, infatti, si poteva ridurre la fase istruttoria da una serie di lunghe consultazioni e scambi di pareri tra gli enti coinvolti, a uno o più incontri in cui discutere e valutare, direttamente e alla presenza di tutti gli interessati, richieste, documenti, interessi e giungere così ad una decisione comune sul procedimento.

Nel tempo, però, l'applicazione di questo strumento ha fatto emergere una serie di problemi di gestione e utilizzo che ha richiesto numerose e continue revisioni¹³. Vi sono tre tipi di conferenze di servizi: istruttoria, con valore essenzialmente consultivo; decisoria, per effettuare una valutazione contestuale degli interessi pubblici coinvolti e quella di più recente introduzione, preliminare, utilizzata per esaminare studi di fattibilità in casi di opere pubbliche e progetti complessi. In dottrina, si è dibattuto a lungo circa la natura giuridica dell'istituto, giungendo a due orientamenti fondamentali¹⁴: come organo collegiale o come metodo del procedimento (privo di rilievo organizzativo) strumentale al perfezionamento di un accordo tra amministrazioni. La prima di queste ricostruzioni, però, «non sembra accoglibile [...] la conferenza di servizi non è un organo collegiale, non è anzi nemmeno un organo, non ha rilievo sul piano or-

¹² Cfr. M. Santini, *La conferenza di servizi*, Dike, Roma, 2008, pp. 1-3.

¹³ Cfr. F. Bassanini, L. Carbone, *La conferenza dei servizi, il modello e i principi*, Napoli, 2006 e G. Gardini, *La conferenza dei servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, Urbino, 2006.

¹⁴ Cfr. D. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 33 sgg.

ganizzativo, non ha sostanza di ufficio; è uno strumento procedimentale e operativo [...] senza un trasferimento di competenze (o di poteri)»¹⁵. Anche la seconda descrizione, comunque, appare non in linea con il quadro normativo, per cui il piano dottrinale si configura come contraddittorio, incerto e instabile¹⁶.

La conferenza dei servizi è di notevole importanza per i procedimenti in materia ambientale. Come, infatti, ci è stato testimoniato dalle amministrazioni provinciali, ormai ogni decisione finale su un'autorizzazione o concessione, è raggiunta all'interno di una conferenza di servizi. Sebbene la sua introduzione sia legata alla volontà di semplificare ed accelerare i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni, non mancano problemi e criticità. Questi riguardano soprattutto gli aspetti operativi di convocazione e svolgimento. Le amministrazioni provinciali hanno, infatti, segnalato difficoltà di selezione e reperimento dei soggetti da convocare. Al fine di predisporre una conferenza di servizi con tutti i soggetti interessati, spesso si ottiene il risultato di convocare attori non direttamente interessati alla procedura; la necessità di una fase pre-istruttoria per individuare i destinatari della convocazione spesso non risulta possibile, data la mancanza di tempo e personale per effettuare un'analisi preventiva. Inoltre, è stata a più riprese segnalata la difficoltà a concludere il procedimento con una sola conferenza.

Il tentativo innovativo è stato di introdurre una modulistica aggiuntiva che segnali da subito, con il contributo del richiedente, i settori interessati e le richieste effettuate; i miglioramenti ottenuti sono stati però solo limitati. Questa sembra essere, comunque, una strada essenziale per introdurre misure di semplificazione dirette ed efficaci nel breve periodo. Allo stesso modo, la proposta di introdurre una conferenza dei servizi telematica, secondo quanto stabilisce la nuova legge regionale di semplificazione della Regione Toscana, rappresenta una soluzione molto interessante, poiché semplificherebbe sia la fase di selezione-convocazione sia la partecipazione e lo scambio di pareri: su tale ambito, però, pesa il dilemma sulla effettiva capacità di innovazione tecnologica della pubblica amministrazione in tempi brevi.

Altri degli interventi interessanti contenuti nella l.r. Toscana n. 40 del 2009 sono: poter utilizzare la medesima conferenza per più procedimenti e la possibilità al soggetto promotore di partecipare, senza però diritto di voto, alla conferenza decisoria. Questi due tentativi appaiono importanti in vista di una razionalizzazione delle risorse e dei tempi necessari per la conclusione dei procedimenti.

¹⁵ Cit. F.G. Scoca, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, «Dir.Amm.», n. 2, 1999, Giuffrè, Milano, p. 261.

¹⁶ Cfr. D. D'Orsogna, *op. cit.*

4. Modulistica

Nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, un altro aspetto essenziale concerne la modulistica con cui il privato presenta la propria richiesta agli organi pubblici. All'interno della nostra ricerca vi sono vari aspetti da considerare al riguardo: dalla disponibilità e facilità di reperimento, all'adeguatezza e aggiornamento nella struttura, alla funzionalità, allo scopo per cui questa è predisposta.

In generale, ciascun ente locale provvede ad elaborare una propria modulistica relativa ai procedimenti di cui è competente, attenendosi a dei modelli di base stabiliti dalla normativa nazionale e da leggi regionali. Pertanto, nell'analisi della modulistica si constatano situazioni molto differenti per ciascuna Provincia non in particolare per il reperimento della stessa, ma anche riguardo alla formulazione e agli adempimenti richiesti.

La consultazione dei siti internet di ciascuna delle tre amministrazioni ha evidenziato, infatti, che per la Province di Pistoia e di Prato le varie domande sono direttamente disponibili abbastanza facilmente. Per la Provincia di Firenze, invece, la documentazione non è reperibile direttamente nel sito web, ma solo attraverso link esterni, comunque, sufficientemente in evidenza. Inoltre, solo in limitati casi si provvede ad accompagnarla con documenti informativi ed esplicativi, come nel caso, positivo, della procedura di Autorizzazione Integrata Ambientale ad opera della Provincia di Prato, per cui è stata elaborata un'apposita guida.

Questi aspetti sono ampiamente considerati dal mondo imprenditoriale. Le associazioni industriali evidenziano l'inadeguatezza e il mancato aggiornamento della modulistica, che comporta difficoltà di interpretazione delle richieste, di preparazione della documentazione e un rallentamento dei tempi di conclusione delle procedure. In generale, i problemi maggiori sono legati alle procedure di più recente introduzione, per le quali si riscontra un difficile adattamento.

La difficoltà di comprensione e di interpretazione della modulistica e degli adempimenti richiesti è dimostrata dal ricorso a consulenti professionisti esterni alle imprese per la presentazione delle richieste e adempimenti alla pubblica amministrazione, con un necessario incremento dei costi.

Un intervento in questo settore è necessario (e soprattutto possibile) soltanto attraverso un semplice adattamento a livello delle singole Province. Come primo aspetto sarebbe consigliabile agire sulla facilità di reperimento della modulistica, incrementando e migliorando l'uso di strumenti informatici e creando nei siti internet di ciascuna amministrazione un collegamento chiaro e diretto. Inoltre, si dovrebbe affiancare, dove necessario, una piccola guida esplicativa delle singole richieste, da tenere aggiornata con la lista della documentazione dovuta.

A livello regionale, è in elaborazione la proposta di realizzare un coordinamento ed una standardizzazione della modulistica dopo aver stabilito

sulla base delle singole esperienze una forma più chiara e comprensibile, valida per tutte le Province¹⁷. La proposta è relativa per ora ai procedimenti di competenza regionale che fanno leva sui SUAP, ma potrebbe essere facilmente estesa anche alle procedure di competenza provinciale.

Un buon risultato sarebbe già la semplificazione della modulistica dei SUAP, in modo da migliorarne la disponibilità, la forma, la consultazione di informazioni, ed ottenere un coordinamento ed una omologazione per gli stessi procedimenti tra i diversi SUAP di ogni Provincia. Ciò favorirebbe i tempi di elaborazione delle pratiche da parte delle amministrazioni provinciali, che analizzerebbero lo stesso materiale per ogni procedura, indipendentemente dal SUAP che ha fatto da tramite tra impresa ed amministrazione.

La riorganizzazione della modulistica potrebbe anche fungere da processo preparatorio per una informatizzazione completa delle procedure, da svolgersi interamente mediante via telematica. Sarebbe, infatti, necessario predisporre la modulistica su internet, permetterne l'elaborazione e l'invio telematico, utilizzare un software di ricezione in grado di controllare la completezza e la correttezza dei documenti inviati (cosa che ridurrebbe anche i casi di errore e di documentazione incompleta), permettere la consultazione telematica dello stato di avanzamento della procedure e trasmettere l'esito del procedimento mediante posta elettronica certificata. Tutto ciò potrebbe ridurre i tempi di gestione della procedura e contemporaneamente limiterebbe i casi di smarrimento della documentazione, di errori del personale, e dei tempi di trasmissione fisica della documentazione.

5. Rapporto con altri enti

Un elemento che spesso comporta problemi nello svolgimento delle procedure è rappresentato dalla necessità di rapportarsi con numerosi altri enti. Scopo di tale confronto, è di assicurare la tutela dei pubblici interessi in gioco, a cui questi sono preposti. In tal modo, l'amministrazione procedente può essere a conoscenza di tutti gli elementi rilevanti connessi con la procedura. Il luogo di confronto è, per le procedure amministrative di carattere ambientale, la conferenza di servizi, dove sono invitati a partecipare tutti i soggetti interessati.

Generalmente le procedure amministrative ambientali comportano l'intervento in conferenza dei funzionari amministrativi dei settori ambiente, edilizia, sviluppo e territorio delle Province, ma anche specifici uffici dei comuni o altri organi non direttamente connessi alla pubblica amministrazione (Vigili del Fuoco, ASL, ARPAT e gestori servizi pubblici).

Il nodo problematico è, innanzitutto, la selezione dei soggetti adeguati da interpellare per ciascuna procedura. Per evitare un allungamento dei

¹⁷ Incontro Regione Toscana, *L'innovazione e la semplificazione per le imprese: il nuovo modello di SUAP*, Firenze, 6 Aprile 2009.

tempi, infatti, è importante che la selezione sia fatta, fin dall'inizio, in modo corretto, senza invitare soggetti in realtà non interessati né, al contrario, dimenticarne altri il cui parere sia rilevante ai fini della decisione. Proprio per questa difficoltà, e più in generale per un difetto di comunicazione all'interno delle amministrazioni, si rivela quasi sempre necessaria l'esigenza di convocare più di una conferenza di servizi per concludere ciascun procedimento. Spesso, infatti, la suddivisione delle competenze non è chiara, il personale di alcuni enti è numeroso e difficilmente reperibile e vi è una scarsa organizzazione e comunicazione interna. Inoltre, alcuni soggetti non comunicano sistematicamente il proprio parere, non presentandosi alle conferenze di servizi.

L'unico intervento che sembra possibile in questo ambito, è un richiamo ad una maggiore responsabilizzazione degli enti pubblici, insieme all'amministrazione proponente, circa la necessità di una celere conclusione del procedimento (cioè non solo entro i termini stabiliti per legge ma anche entro tempi ragionevolmente brevi per le imprese). Utili a questo proposito sono le proposte di introdurre, a livello regionale, sia un sistema di indennizzi nel caso di mancato rispetto dei termini legali per le amministrazioni, sia stabilire termini di risposta o di intervento anche per gli altri enti, da tutelare con l'introduzione di meccanismi di punizione o premio.

6. Procedura AIA

Nei colloqui è stato richiesto anche di individuare se tra le procedure amministrative ambientali provinciali ve ne fossero alcune più lunghe o problematiche: la risposta è generalmente ricaduta sulla procedura di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), per il numero di adempimenti che questa richiede e per la sua istituzione relativamente recente.

L'introduzione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, infatti, è dovuta al d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 59, in attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento. Il d.lgs. 152/2006, poi modificato dal successivo d.lgs. 4/2008, riformula la normativa sulla VIA (Valutazione Impatto Ambientale) e introduce la procedura VAS (Valutazione Ambientale Strategica) per la valutazione di piani e programmi. Il testo di tale legge tratta di tutte le principali autorizzazioni nel settore ambientale, VIA, VAS, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera e in corpi idrici e costituisce una sistematizzazione della normativa, raccolte in una sorta di testo unico. Vi sono, però, anche alcuni elementi di novità.

Un problema particolare è posto dall'interazione tra procedura VIA e AIA, per cui è facoltà del soggetto proponente la richiesta che la procedura VIA sia integrata nell'AIA. In tali casi la modalità di gestione del procedimento integrato è la seguente: si avviano contestualmente entrambe le procedure di VIA ed AIA; si sospende il procedimento relativo all'AIA in attesa del parere sulla VIA; dopo l'espressione del parere sulla VIA, si riav-

via il procedimento AIA con convocazione della conferenza dei servizi e si perviene alla conclusione definitiva.

La modulistica relativa alla domanda AIA è alquanto onerosa e complessa e raccoglie una serie di richieste dettagliate sull'impianto, talvolta anche di difficile comprensione. Per questo, spesso è accompagnata da un manuale di guida alla compilazione che spiega le richieste effettuate, ed indica più precisamente i dati da riportare e gli allegati da presentare. La domanda AIA si compone di una parte iniziale di inquadramento urbanistico e territoriale dell'impianto per cui si fa richiesta, dalla descrizione dell'attività e dei cicli produttivi, e da una seconda parte suddivisa per settore ambientale, relativamente a energia, emissioni in atmosfera, in corpi idrici e sonore, rifiuti, e ulteriori richieste in tema di sistemi di contenimento o abbattimento, bonifiche ambientali, stabilimenti a rischio di incidente rilevante, piano di controllo, valutazione integrata dell'inquinamento¹⁸. Gli obblighi formali del gestore sono: presentare la domanda entro i tempi definiti, garantire la pubblicità sulla domanda, presentare le integrazioni richieste all'autorità competente.

Ai fini del rilascio dell'AIA, il gestore dell'impianto richiedente deve presentare domanda all'ufficio competente, in cui descrive il tipo di impianto da autorizzare, le materie prime utilizzate, le fonti d'emissione, le tecnologie usate nel processo produttivo, le apparecchiature in uso per l'abbattimento delle emissioni, oltre ad una sintesi non tecnica; questi dati devono essere inseriti in apposite schede, così suddivise:

- scheda A: Identificazione dell'impianto;
- scheda B: Precedenti Autorizzazioni dell'impianto e norme di riferimento;
- scheda C: Capacità produttiva;
- scheda D: Materie prime ed intermedie;
- scheda E: Emissioni (atmosferiche, idriche, sonore);
- scheda F: Sistemi di contenimento;
- scheda G: Produzione di rifiuti;
- scheda H: Energia;
- scheda I: Tabella riepilogativa generale.

Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, l'autorità competente comunica al gestore la data di avvio del procedimento; entro i successivi 15 giorni il gestore deve pubblicare la notizia dello stesso su un quotidiano a diffusione provinciale, regionale o nazionale a seconda dell'entità della competenza del procedimento, ed entro altri 15 giorni l'autorità competente raccoglie, da parte del pubblico interessato, le eventuali osservazioni.

¹⁸ Cfr. modulistica Province Firenze, Prato e Pistoia.

Viene quindi convocata la conferenza di servizi coinvolgente i principali enti e amministrazioni competenti, la quale entro 150 giorni deve rilasciare o meno l'autorizzazione all'azienda in esame; la conferenza analizza la documentazione recata dal gestore, presta attenzione alle osservazioni pervenute e può, nel caso, richiedere integrazioni o specificazioni. Se l'azienda soddisfa i requisiti della normativa, viene rilasciata l'AIA.

Il Decreto IPPC prende atto che i sistemi di gestione registrati o certificati possono contenere già tutte le informazioni e le misure necessarie al rilascio di AIA e al controllo ambientale. In considerazione di ciò è previsto il prolungamento dei tempi di rinnovo dell'AIA per gli impianti dotati di sistemi di gestione registrati EMAS (8 anni) o certificati ISO 14001 (6 anni). Riguardo all'effettiva attuazione della disciplina IPPC in Italia, si segnala l'emissione da parte del Ministero della funzione pubblica delle linee guida per l'individuazione delle migliori tecniche disponibili per la maggior parte delle attività IPPC.

Il problema principale è rappresentato dall'onerosità di questa procedura. Infatti, oltre ai costi di consulenza, già elevati, l'impresa deve sostenere importanti costi relativamente alle tariffe istruttorie poste dalle stesse amministrazioni per l'elaborazione della pratica. Queste sono variabili a seconda di molte voci, dalle richieste effettuate, al tipo e quantità delle emissioni¹⁹.

Su tale tema le amministrazioni provinciali riscontrano la difficoltà di operare con una procedura relativamente nuova e lunga per le eccessive richieste, in cui si generano complicazioni spesso dovute alla sospensione automatica per l'avvio simultaneo di una procedura preventiva di VIA o di verifica di compatibilità ambientale. Le associazioni industriali, dal canto loro, segnalano come questa sia di gran lunga la procedura più complessa ed, inoltre, quella con maggior richiesta perché necessaria a tutte le imprese per adattarsi alla normativa europea in tema di autorizzazioni ambientali (avendo sostituito le molteplici richieste precedenti).

Interventi in questo settore diventano molto difficili poiché, data l'importanza e la particolarità della procedura in esame, non è possibile proporre modifiche che incidano sullo svolgimento della procedura o la modulistica relativa, entrambe strettamente vincolate ad una normativa nazionale o sovranazionale²⁰. Una forma di semplificazione o almeno di agevolazione, è quella di curare manuali guida alla procedura che ne permettano una più agevole comprensione e compilazione della domanda, in modo anche da ridurre i casi di errore o incompletezza²¹. Per quanto riguarda i lunghi tempi di elaborazione ed i costi elevati, il nostro contributo non potrà essere altro che quello di prendere atto della situazione esistente in quanto elementi dimostratisi impliciti nella struttura del procedimento.

¹⁹ Cfr. Decreto Ministero Ambiente 24.4.2008 su tariffe IPPC.

²⁰ d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 59 e direttiva 96/61/CE.

²¹ Cfr. guida affiancata alla modulistica della Provincia di Prato.

7. Conclusioni: i problemi nello svolgimento della ricerca e le fasi successive

Tanto dallo studio della normativa quanto dalle interviste e colloqui svolti, un aspetto importante che abbiamo rilevato è la notevole difficoltà a formalizzare delle politiche di semplificazione nel settore ambientale. Tale complessità dipende da alcuni fattori.

Innanzitutto dalla struttura normativa, estremamente dettagliata, che è determinata a livello comunitario o nazionale, e quindi fortemente vincolante e poco flessibile. Al riguardo, abbiamo potuto constatare un'incongruenza di fondo: la realtà industriale italiana è costituita nella maggior parte da imprese di piccole dimensioni, mentre la normativa nel settore ambientale (proprio perché dipendente in buona misura dall'Unione Europea) è pensata ed adattata per società di grande dimensione.

Inoltre, il progetto SIMPLE ha l'obiettivo di proporre miglioramenti operativi concreti e, quindi, da realizzare con una costante attenzione all'esperienza pratica. Per questo, occorre riconsiderare nella sua totalità il rapporto tra imprese e pubblica amministrazione. In una recente analisi condotta da Confindustria nel giugno del 2009²², è stato misurato l'apprezzamento da parte degli imprenditori dell'offerta di servizi ed infrastrutture della PA nell'area della Provincia di Firenze. La percezione degli imprenditori emersa, relativamente a infrastrutture, *public utilities*, servizi di vario genere ed efficienza degli uffici pubblici, è stata di una crescente difficoltà nel rapportarsi alla pubblica amministrazione. Oltre ad evidenziare un'insoddisfazione generalizzata nell'area fiorentina per il mancato sviluppo di infrastrutture adeguate (e, al contrario, una considerazione discreta dei servizi erogati)²³, tale ricerca individua come aspetti critici i rapporti diretti con gli uffici amministrativi soprattutto per il conseguimento di autorizzazioni e concessioni. Per tali pratiche si lamenta soprattutto la necessità di ripetuti contatti, un'interpretazione generalmente troppo restrittiva di regolamenti e leggi e tempi di attesa eccessivi.

Pertanto, è decisivo pensare ad una riorganizzazione degli apparati amministrativi e dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione. In tema di riforme di apparati organizzativi e di amministrazioni in generale, un aspetto fondamentale riguarda le cosiddette *best practices*, genericamente intese come attività che producono risultati efficaci e positivi. In scienze dell'amministrazione e in teoria dell'organizzazione si è fatto strada il nuovo concetto di *good practices*, buone pratiche. La motivazione fondamentale risiede nella difficoltà empirica di individuare le 'migliori' pratiche in

²² Confindustria Firenze, *Monitor 2, per una pubblica amministrazione amica-I servizi dei comuni, la percezione delle imprese*, Giugno 2007.

²³ Ad eccezione del servizio di smaltimento rifiuti, per il quale si percepisce un livello di costi eccessivo e sproporzionato rispetto al servizio fornito.

senso assoluto, quanto semmai la possibilità di identificare delle «buone pratiche» all'interno di uno scenario comparativo. Due punti sono fondamentali per la definizione di «buone pratiche»:

- in primo luogo, nel processo con cui sono stati ottenuti i risultati positivi vi è la necessità di una teoria che specifichi le variabili da analizzare per la definizione di una «buona pratica» e una metodologia che determini come misurare queste variabili;
- in secondo luogo si pone il problema della trasferibilità: una «buona pratica», per essere tale, deve poter essere riprodotta in altri contesti, con la ragionevole probabilità che ottenga i medesimi risultati di quelli avuti nel caso-fonte originale.

Rispetto al primo punto, occorre stabilire cosa sia alla base di un'azione che ha prodotto effetti positivi in un determinato ambiente. Il secondo aspetto, invece, determina che la riproposizione integrale di un modello è possibile soltanto se le condizioni del contesto in cui viene impiantato sono uguali a quelle del caso-fonte. Nel caso questo non fosse, occorrerà una tecnica estrapolativa della pratica, che permetta di individuare le relazioni causa-effetto al 'netto' dei condizionamenti particolari non riproducibili.

In riferimento al progetto SIMPLE, il lavoro introduttivo svolto ci permette di concentrarci su quelle che sono le variabili fondamentali per la semplificazione dei procedimenti ambientali di competenza delle Province, in vista della riduzione dei costi per le imprese (SUAP, Conferenza di Servizi, modulistica, rapporti tra enti, procedura AIA). Dall'analisi empirica così come progettata, dovremmo poter osservare dei procedimenti con risultati più efficaci rispetto agli altri. Per poterli definire «buone pratiche», però, occorrerà osservare la possibilità di trasferirli in altri contesti, ossia che gli effetti prodotti non siano legati a condizioni non riproducibili in altre realtà.

Per questo, la fase di ricerca qualitativa qui descritta necessita di un completamento di tipo quantitativo. L'analisi delle criticità non ci ha permesso di quantificare realmente l'incidenza degli oneri amministrativi sull'attività delle imprese: a tale obiettivo risponde lo strumento dello *Standard Cost Model*.

Olivia Russo

Il metodo di rilevazione dei dati: lo *Standard Cost Model*

I. La scelta del metodo di rilevazione dei dati

Parallelamente ad uno studio di tipo qualitativo che ha permesso di evidenziare le principali criticità delle procedure amministrative ambientali seguite dalle Province, si è ritenuto fondamentale affiancare uno studio di tipo quantitativo con l'obiettivo di rilevare dati significativi in relazione all'ordine di grandezza dei costi che le stesse autorizzazioni ambientali provinciali impongono alle imprese.

L'analisi dei metodi di rilevazione esistenti ha evidenziato la recente diffusione dello Standard Cost Model (SCM), un modello nato e sviluppato nei Paesi Bassi dal 2003, proprio con la finalità di costituire un supporto alle politiche di semplificazione. Questa tecnica, già adottata a livello comunitario e nazionale, consente di stimare gli oneri amministrativi delle imprese derivanti dal rispetto di norme che impongono obblighi informativi. Ovvero obblighi consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni destinate alle pubbliche amministrazioni o a terzi.

Lo SCM è costruito su una formula di base che, a partire dalla conoscenza degli oneri informativi unitari per attività amministrativa, della popolazione di riferimento e della norma in questione, permette di stimare il costo totale legato ad una specifica normativa. I dati richiesti sono ottenibili mediante la consultazione di professionisti ed esperti, nonché tramite la rilevazione diretta presso un campione ragionato di imprese. Il vantaggio di tale metodo è rappresentato dall'economicità, in quanto è sufficiente, per la sua applicazione, la rilevazione presso un numero limitato di imprese. Al contrario però, i risultati ottenuti con questo metodo, hanno lo svantaggio di non essere statisticamente rappresentativi, sebbene comunque indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi legati alla specifica

normativa oggetto di analisi e tali da poter pertanto essere utilizzati sia per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, sia per stimare i benefici associabili ad eventuali interventi di semplificazione.

A seguito di una fase di approfondimento relativamente alla struttura e al funzionamento del metodo, oltre che alle sue applicazioni, si è deciso di poter utilizzare lo SCM ai fini della rilevazione richiesta da SIMPLE.

2. Struttura e funzionamento dello SCM

Per comprendere come è stata realizzata la ricerca, in questo paragrafo si espongono le ipotesi di fondo su cui è costruito il suddetto modello e si spiega nel dettaglio il suo funzionamento.

Lo Standard Cost Model costituisce una metodologia di calcolo quantitativo per la determinazione degli oneri amministrativi informativi sostenuti dalle imprese per adeguarsi alla normativa¹ di un determinato settore.

Tale modello, nato nei Paesi Bassi nel 2003, ha trovato applicazione in molti altri paesi europei ed è divenuto oggi lo strumento ufficiale di rilevazione e di supporto alle politiche di semplificazione in quanto basato su una metodologia facilmente applicabile in tutti i contesti².

Il modello ha lo scopo principale di quantificare gli oneri amministrativi esistenti per le imprese in un determinato settore disciplinare ed anche quello di costituire un parametro di misurazione dell'efficacia delle politiche di semplificazione.

Per comprendere meglio l'uso e le funzioni di tale modello dobbiamo partire dalla definizione di ciò che esso intende misurare, ovvero gli oneri amministrativi (OA). Per OA si intendono i costi imposti alle imprese quando queste adempiono agli obblighi d'informazione previsti dalle norme di legge. Vengono così distinti gli obblighi d'informazione da quelli di contenuto che invece stabiliscono la necessità di compiere o evitare determinate azioni.

Gli obblighi d'informazione consistono nell'obbligo di ottenere o predisporre informazioni, sotto forma di serie di dati o comunicazioni, e successivamente renderle disponibili alle autorità pubbliche o a terzi tramite comunicazione o trasmissione imposta per legge o più semplicemente tenendole pronte a disposizione per eventuali richieste.

Perché vi sia un onere amministrativo per le imprese risulta quindi essere necessaria l'esistenza di disposizioni di legge o regolamenti. Tali disposizioni devono avere carattere ufficiale e vincolante e possono essere emanate da un qualsiasi organo di governo, anche decentralizzato.

¹ *Lo Standard Cost Model – quadro di definizione e quantificazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese*, Agosto 2004.

² In realtà il metodo oggi utilizzato è il cosiddetto EU SCM, che è un modello molto simile a quello originario con qualche piccola modifica di adattamento al contesto europeo.

Lo SCM propone una metodologia di quantificazione degli oneri amministrativi delle imprese con la finalità di consentire successive semplificazioni legislative ed uno sgravio amministrativo.

Risulta a questo punto utile stabilire quali siano i costi da includere nel calcolo degli oneri amministrativi secondo il suddetto modello.

I costi derivanti da normative possono essere distinti in costi finanziari (quali tasse, contributi, premi, multe, costi amministrativi) e di adempimento (costi di adempimento effettivi e oneri amministrativi).

Mentre i costi finanziari derivano dall'obbligo di versare direttamente allo Stato o alle autorità competenti degli importi di denaro e non sono pertanto da prendere in considerazione non essendo associati alla necessità di fornire informazioni alla pubblica amministrazione, i costi di adempimento sono tutti quei costi che l'impresa deve sostenere per adempiere alle normative. Questi possono consistere in costi effettivi legati a obblighi di contenuto, o oneri informativi, rispondenti invece a obblighi d'informazione.

Gli oneri amministrativi comprendono dunque una serie di categorie di costi concreti ed obiettivi, suscettibili di misurazione e tali da permettere una quantificazione degli oneri amministrativi stessi. Ciò significa che non sono da considerare nel complesso degli oneri amministrativi né i vantaggi derivanti dalla normativa in questione, né gli utili generati dall'impresa in virtù dell'adempimento all'obbligo d'informazione, né il fatturato perso, né i rimborsi ricevuti da un organo della pubblica amministrazione. Sono invece da considerare i costi *una tantum* se conseguenti ad un obbligo d'informazione ed i costi derivanti dagli sforzi di stare al passo con la vigente legislazione e normativa. Il modello presuppone che la legislazione sia completamente rispettata da tutte le imprese.

La specificazione delle categorie di costi che rientrano o meno nel conteggio degli oneri amministrativi risulta fondamentale al fine di effettuare una quantificazione il più possibile uniforme e trasparente degli stessi.

Bisogna però ricordare che lo SCM resta uno strumento teorico e pertanto permette soltanto di ottenere un valore approssimativo dei costi effettivi, dovendosi così spesso affidare a supposizioni.

Fornite le definizioni di base possiamo ora entrare nello specifico del funzionamento dello SCM.

Per prima cosa, individuata la norma da prendere in esame, questa viene attentamente mappata al fine di stabilire con precisione l'obbligo d'informazione in essa contenuto.

Ciascuna norma stabilisce l'esigenza di una comunicazione alla pubblica amministrazione che deve essere trasmessa da un certo numero di imprese un certo numero di volte l'anno. Per trasmettere la comunicazione ciascuna impresa deve eseguire una determinata attività amministrativa che comporterà una certa quantità di tempo per la sua esecuzione e di conseguenza un costo. Per esigenze di semplificazione gli obblighi sono stati

classificati in 17 categorie principali raggruppati secondo quelli che comportano attività amministrative simili³.

Una supposizione fondamentale alla base del modello, da tenere in considerazione, è che le stime dei tempi e dei costi sono standardizzate su un'impresa con normale efficienza. Dove quest'ultimo concetto è rappresentato da un'azienda all'interno del gruppo target che svolge i propri compiti amministrativi in modo normale, ovvero secondo le aspettative di normale efficienza.

La formula base su cui è costruito il modello è rappresentata dal prodotto tra due fattori P e Q che rispettivamente indicano i costi dell'attività amministrativa e il numero complessivo di volte l'anno che una comunicazione viene trasmessa.

Oneri amministrativi totali = $\Sigma (P \cdot Q)$

Dove: P (Prezzo) = costo orario lordo \cdot tempo impiegato

oppure, per le attività esternalizzate: = costo dei professionisti esterni \cdot tempo impiegato

Q (Quantità) = n. imprese \cdot frequenza

Ciascuno di questi fattori è a sua volta determinato sulla base di altre variabili. Il costo dell'attività amministrativa P è determinato come prodotto tra tariffa e tempo, mentre il numero di volte l'anno che viene trasmessa la comunicazione Q è determinato dal prodotto tra il numero di imprese soggette all'obbligo e la frequenza.

Scendendo più nello specifico, il valore di P, costo dell'attività amministrativa, è calcolato sulla base della tariffa, che a sua volta può essere interna o esterna. Quella interna è rappresentata dal costo orario della persona che all'interno dell'impresa si occupa della messa a disposizione dell'informazione; quella esterna è rappresentata dal costo orario delle persone esterne all'azienda che si occupano della messa a disposizione dell'informazione. Bisogna tenere presente che spesso il calcolo diviene più complicato per l'esistenza di interventi tanto interni quanto esterni per cui si richiede maggiore attenzione nella suddivisione delle attività amministrative di base.

Per quanto riguarda invece la variabile tempo si deve considerare la quantità di ore e minuti impiegati dall'impresa per svolgere l'attività amministrativa.

Nella determinazione di Q, numero di volte all'anno che viene trasmessa la comunicazione, intervengono invece le variabili numero di imprese, valutabile in base al gruppo target destinatario della specifica normativa

³ Cfr. classificazione nelle pagine seguenti.

e frequenza, e numero di volte all'anno che ciascuna impresa è tenuta per legge a trasmettere un certo tipo di informazione.

Perché i risultati delle misurazioni siano confrontabili, il metodo di calcolo deve essere uniforme e pertanto vengono definiti i punti di partenza da tenere a riferimento.

Per quanto riguarda la determinazione della tariffa interna il salario lordo prende a riferimento lo stipendio medio percepito da un dipendente che svolge funzioni amministrative tenendo conto anche del tipo di dipendente in rapporto alla normale efficienza; a tale valore bisogna sommare quello dei costi salariali se non compresi e quello relativo alle spese generali (eventualmente stimandoli come percentuale aggiuntiva al salario medio).

La tariffa esterna è invece più semplicemente rappresentata dalla tariffa oraria di mercato del professionista o dell'ufficio cui l'impresa si rivolge.

Per la determinazione del tempo impiegato il metodo migliore risulta essere la richiesta diretta alle imprese mediante interviste.

Il numero di imprese componenti il gruppo target è determinabile mediante l'esame della legge o norma o attraverso la consultazione di registri tenuti da organi di pubblica amministrazione quale la Camera di Commercio.

Infine la frequenza può essere accertata tramite l'esame della legge o norma o la consultazione di registri tenuti da organi di pubblica amministrazione.

È necessario che i dati inseriti nel modello siano il più possibile obiettivi, evitando valutazioni soggettive da parte di datori di lavoro o organi esecutivi, e rappresentativi, e nel ricorso ad interviste è importante rivolgersi ad imprese rappresentative all'interno del gruppo target; il ricorso a supposizione deve essere quanto più possibile limitato e basato comunque su informazioni provenienti da fonti attendibili.

Secondo il manuale esplicativo dello SCM gli obblighi d'informazione che le imprese sono tenute a rispettare sono suddivisibili in 17 categorie a seconda dell'attività amministrativa che comportano. Le categorie individuate sono le seguenti:

- Relazionare, comunicare;
- Richiedere un permesso prima di intraprendere una determinata attività;
- Presentare domanda di ammissione a svolgere determinate attività;
- Effettuare rilevamenti e misurazioni;
- Realizzare ricerche periodiche;
- Stendere rapporti;
- Condurre verifiche di conformità su macchinari, attrezzature o personale;
- Presentare richiesta di autorizzazione o esonero da una particolare attività;

- Mantenere aggiornati programmi e piani aziendali di emergenza richiesti dalle autorità;
- Cooperare a revisioni contabili e verifiche svolte da terzi relativamente all'impresa;
- Fornire i prodotti di etichette contenenti informazioni per gli utenti;
- Fornire informazioni a terzi;
- Presentare documenti secondo richiesta;
- Tenersi al passo con la legislazione e le normative;
- Presentare impugnazioni e ricorsi contro decisioni delle autorità;
- Gestione dei reclami;
- Iscrizione in un registro o elenco.

Per concludere rileva chiarire che l'utilizzazione di tale modello presenta alcuni limiti. In seguito si elencano i principali pregi e difetti dello SCM⁴.

Tra i pregi quello di consentire una comparazione immediata degli oneri amministrativi da regolamentazione a carico delle imprese tra differenti ambiti regolamentari e in contesti nazionali diversi; quello di rendere più facile giudicare l'operato dei diversi governi sulla base di indici quantitativi; quello di fornire un supporto politico alle azioni di riforma regolamentare, utile anche in fase di verifica dei miglioramenti ottenuti a seguito dei singoli interventi.

Gli aspetti problematici sono legati invece al carattere comunque incompleto e approssimativo del modello, che consente la stima dell'ordine di grandezza degli oneri legati alla normativa oggetto di analisi ma manca di precisione nel calcolo. Tali limiti sono giustificati dall'esigenza di economizzare l'applicazione del modello, con la conseguenza di impostare il processo inferenziale su un campione di dati sempre piuttosto ristretto. Ciò è dovuto anche alla difficoltà di ottenere la collaborazione delle imprese, necessaria per trarre i dati da inserire, e alla minor affidabilità di tali rilevazioni, non ottenute direttamente ma frutto di una ricostruzione effettuata dal referente di ogni impresa.

Nonostante tali limiti lo Standard Cost Model rimane l'unico modello esistente e realmente utilizzato nel contesto della semplificazione e della misurazione degli oneri amministrativi ed ha avuto negli ultimi anni una rapida diffusione in vari Paesi europei.

3. Stato dell'arte e applicazioni a livello europeo

La diffusione a livello europeo della pratica di rilevazione degli oneri amministrativi informativi delle imprese si inquadra in una più ampia vo-

⁴ Cfr. G. Coco, *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, «Economia Pubblica», Milano, 2007, fasc. 1-2.

lontà di ottenere risultati significativi in termini di qualità della regolazione e di semplificazione amministrativa.

Molteplici sono i documenti e gli atti ufficiali che dimostrano il crescente interesse a livello europeo per il miglioramento della regolazione e la semplificazione⁵:

- le ultime Linee Guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sottolineano l'importanza della buona regolazione (*better regulation*) e delle riforme strutturali, accanto a rigorose politiche fiscali e macroeconomiche, per migliorare la competitività economica e la capacità di adattarsi dei Paesi;
- la Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione ha tra i principali obiettivi quello di migliorare la competitività internazionale dell'Unione e tra i metodi proposti rileva quello di migliorare il quadro normativo per le imprese, anche grazie alla riduzione degli oneri amministrativi;
- l'iniziativa «Legiferare meglio» ha la finalità di contribuire notevolmente alla realizzazione di questo obiettivo;
- la stessa legislazione comunitaria ha fissato nell'ambito del «Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea» del 2007 un obiettivo di riduzione degli OA del 25% entro il 2012 ed ha invitato anche gli Stati membri ad adottare target analoghi a livello nazionale.

Per ottenere risultati in tale ambito il metodo che si è rapidamente imposto e diffuso a livello europeo è proprio lo SCM, nato nei Paesi Bassi e da lì esportato nei principali Paesi europei, seppur con qualche piccola modifica per essere adattato al singolo contesto.

Lo SCM si inquadra in realtà in un più ampio processo di misurazione degli OA (MOA), considerato come propedeutico alla successiva definizione di proposte di semplificazione finalizzate a ridurre il carico dei costi aziendali, e quindi a dare un concreto contributo al rafforzamento delle capacità competitive delle imprese. Esso viene cioè a costituire lo strumento conoscitivo per individuare e tagliare quegli oneri informativi divenuti obsoleti, ripetitivi o eccessivi e per trovare il modo per fornire alle parti interessate le informazioni di cui hanno bisogno in maniera più efficiente.

In funzione di questo obiettivo, la Commissione ha adottato nel 2006 uno specifico metodo di misurazione, lo EU Standard Cost Model (SCM), sviluppato sulla base delle migliori pratiche condotte in alcuni paesi europei, tra cui Paesi Bassi, Regno Unito e Danimarca⁶. Pur costituendo una sorta di evoluzione del primo SCM realizzato nei Paesi Bassi e potendo

⁵ F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi*, <<http://www.astrid-online.it/>>, Luglio 2009.

⁶ M. Cruciani, *Gli oneri amministrativi e il modello di misurazione Standard Cost Model*, Regione Toscana, Maggio 2009.

sfruttare le esperienze già a lungo maturate in alcuni paesi europei, l'EU SCM rimane un metodo pragmatico, non statistico, che mira a produrre stime di carattere indicativo piuttosto che valori puntuali con un elevato grado di precisione.

Le tecniche di rilevazione utilizzate prevedono un ricorso estensivo agli *stakeholders* (imprese, ma anche associazioni di categoria, amministrazioni di settore, ecc.), attribuendo loro un ruolo chiave in tutte le fasi del processo di misurazione.

La misurazione e la riduzione degli OA rappresentano, pertanto, una delle novità più rilevanti nel panorama delle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e hanno assunto un ruolo centrale nell'agenda politica dell'Unione Europea, dello Stato italiano e dei governi di molti Paesi; infatti, gli OA esistenti hanno origine a livello comunitario, nazionale e regionale e, pertanto, è necessario affrontare il problema a tutti i livelli.

Lo stesso Governo italiano ha fatto propria tale metodologia, applicandola tanto a livello nazionale quanto regionale⁷. A dimostrazione dell'impegno del Governo italiano in tale ambito vanno ricordati i seguenti interventi:

- il «Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione» (PAS 2007);
- l'accordo siglato il 29 marzo 2007 in sede di Conferenza Unificata in materia di semplificazione e miglioramento della qualità normativa;
- il d.l. n. 112 del giugno 2008 che all'art. 25 ha introdotto il c.d. «tagli-oneri», il quale prevede l'adozione di un programma di azione per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi con l'obiettivo di giungere al target comunitario entro il 2012.

Per quanto riguarda le esperienze degli altri Paesi europei si rileva una generale omogeneità nel metodo applicato⁸: lo SCM è l'unico metodo utilizzato per raccogliere dati quantitativi, spesso integrato da analisi qualitative sulla regolazione (AIR). Vi è inoltre una generale convergenza degli elementi principali del processo MOA tra i Paesi europei, mentre alcune differenze riguardano gli aspetti tecnici (classificazione OI e attività amministrative, regole oggetto di analisi e tecniche di raccolta e stima dati). L'obiettivo di riduzione del 25% degli OA entro 2012 è comune a tutti i Paesi.

⁷ S. Cerilli, *La misurazione e la riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, <<http://www.astrid-online.it/>>, Luglio 2009.

⁸ S. Barbieri, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, <<http://www.astrid-online.it/>>, Luglio 2009.

Alcune differenze sono invece relative al collegamento del processo MOA con il sistema di AIR (non presente in tutti i paesi considerati), al destinatario della misurazione (solo raramente esteso dalle imprese a cittadini e PA), agli assetti organizzativi (le strutture cui la rilevazione è affidata e l'inserimento in più ampi piani di semplificazione e qualità della regolazione), alla diffusione dei risultati, spesso pubblicati in rapporti periodici e solo in alcuni paesi disponibili su internet.

Il principale aspetto ricorrente è relativo invece all'ampio coinvolgimento di *stakeholders* – quali associazioni di categoria ed esperti – nelle varie fasi del processo.

Dal confronto emergono inoltre alcune debolezze del sistema italiano: la mancanza di coordinamento tra l'attività MOA e un più ampio programma politico di qualità della regolazione, il forte carico burocratico prodotto a livelli inferiori (regionale e comunale), la scarsa diffusione di risultati e di informazioni al mondo imprenditoriale.

4. Applicazione dello SCM a SIMPLE

L'applicazione dello SCM risulta utile allo sviluppo del progetto SIMPLE per trovare una conferma di tipo quantitativo alle considerazioni maturate con l'esperienza di studio e dei colloqui, e per costituire una base di rilevazione più oggettiva sulla quale fondare le proposte semplificative finali.

Oggetto di tale processo di misurazione, all'interno del progetto SIMPLE, è la normativa regolante l'autorizzazione AIA, autorizzazione ambientale integrata resa obbligatoria per alcune categorie di imprese con la finalità di limitare e controllare le emissioni che esse introducono nell'ambiente.

La scelta dell'ambito di analisi è da ricondursi alla finalità del progetto in cui questa attività di MOA è inquadrata, ovvero alla ricognizione dei principali adempimenti ambientali cui le imprese dell'area Firenze-Prato-Pistoia sono obbligate, con l'obiettivo di osservare le procedure più critiche ed avanzare, relativamente ad esse, proposte di semplificazione.

Poiché dalle prime fasi del progetto, consistenti in molteplici consultazioni di amministrazioni locali, associazioni di categoria, esperti e imprese, è emerso come l'autorizzazione AIA sia di gran lunga quella che presenta maggiori criticità per le imprese in termini di complessità degli adempimenti, costi di gestione della procedura e tempi, la scelta è stata quella di focalizzare la nostra attenzione proprio su tale autorizzazione.

L'applicazione del processo MOA, attraverso lo strumento dello Standard Cost Model, ha l'obiettivo di consentire l'elaborazione di una stima dell'ordine di grandezza dei costi totali delle imprese dell'area considerata per ottenere l'autorizzazione AIA. I dati così ottenuti si riveleranno utili tanto per motivare l'esigenza di un intervento di semplificazione in

tale settore, quanto per poter in futuro rilevare gli eventuali benefici degli interventi eventualmente attuati.

Per quanto riguarda le modalità seguite per l'applicazione del modello a SIMPLE, le fasi di lavoro sono le seguenti, come specificato nel manuale guida dello SCM e già effettuato in altri contesti di ricerca:

- individuazione delle aree prioritarie oggetto della misurazione;
- ricognizione della normativa vigente in ciascuno dei settori di regolazione individuati;
- screening delle norme per identificare tutti gli obblighi informativi rilevanti e sistematizzarli all'interno di una mappatura, in cui per ciascun OI vengono segnalati: le fonti dell'obbligo, i soggetti obbligati, l'oggetto dell'OI, le modalità di adempimento, la frequenza con cui le imprese sono tenute all'adempimento;
- verifica della validità e della completezza della mappatura mediante consultazione delle amministrazioni di settore e delle associazioni di categoria;
- sulla base della mappatura così definita, costruzione di un questionario da somministrare ad un campione di imprese per stimare il costo di ciascun obbligo informativo;
- elaborazione dei dati per calcolare e stimare i costi amministrativi totali legati alla normativa in questione per l'area territoriale considerata;
- ulteriore fase di consultazione con associazioni di categoria, ordini professionali e pubbliche amministrazioni di settore per valutare i risultati e formulare concrete proposte di semplificazione.

5. Stato della ricerca e primi risultati

Il lavoro fino ad ora effettuato per l'applicazione dello SCM a SIMPLE è consistito in una fase iniziale di studio approfondito della normativa disciplinante l'autorizzazione AIA, finalizzato ad ottenere una mappatura in grado di individuare i singoli adempimenti richiesti (ovvero le principali attività che l'impresa deve svolgere al fine di ottenere e mantenere l'autorizzazione AIA, tenendo conto anche delle differenziazioni delle richieste provinciali) e di fungere da base di riferimento per la successiva fase di rilevazione.

La mappatura così ricostruita è la seguente:

- Adempimento: A.I.A. – Autorizzazione ambientale integrata
- Fonte: d.lgs. 59/2005 in attuazione della direttiva 96/61/CE
- Soggetti obbligati: industrie energetiche, chimiche, di trattamento dei metalli, dei prodotti minerali, di gestione dei rifiuti, cartiere, macelli di grandi dimensioni.
- Autorità amministrativa competente: Provincia

- Oggetto dell'obbligo informativo:
 - a) raccolta informazioni e reperimento moduli;
 - b) predisposizione domanda e schede tecniche;
 - c) presentazione della domanda al Suap per conto dell'amministrazione provinciale competente;
 - d) entro 15 giorni dalla comunicazione dell'avvio del procedimento, pubblicazione su un quotidiano di un annuncio per i contro interessati;
 - e) eventuale integrazione del materiale aggiuntivo richiesto in fase istruttoria;
 - f) assistenza al personale durante i controlli;
 - g) predisposizione di relazioni tecniche periodiche secondo il piano di monitoraggio e controllo.
- Frequenza: da rinnovare ogni 5 anni, salvo termini maggiori previsti in caso di possesso di specifiche certificazioni ambientali (6 anni per ISO14001 e 8 per EMAS).

Dall'analisi effettuata emerge inoltre che l'origine normativa degli oneri amministrativi considerati è da ricondurre alla disciplina europea ma la sua attuazione dipende anche dal governo nazionale, pertanto è possibile classificare gli oneri informativi oggetto di analisi nella categoria B prevista dal manuale dello SCM.

La mappatura costituisce il principale punto di riferimento per la costruzione del questionario da sottoporre al campione di imprese e di esperti in seguito selezionati.

Il passo successivo è quindi quello di predisporre il questionario e di impostare la rilevazione organizzandola nelle seguenti fasi:

1. consultazione di associazioni di categoria ed esperti per dati rilevanti;
2. stima della popolazione target e campionamento;
3. rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario al campione di imprese selezionato;
4. confronto ed integrazione con dati ottenuti da esperti ed associazioni di categoria;
5. elaborazione dei dati;
6. stima degli oneri amministrativi unitari medi;
7. stima del totale degli oneri amministrativi per la procedura AIA.

La fase di misurazione risulta così essere basata tanto su di un vasto ricorso allo strumento della consultazione di esperti ed associazioni di categoria, quanto sulla rilevazione diretta presso un campione ragionato – ma limitato – di imprese, rappresentativo della popolazione target destinataria della normativa.

Le consultazioni costituiscono uno strumento di grande utilità sia per trarre informazioni importanti che per un processo di verifica dei dati ot-

tenuti dalle interviste dirette e per un continuo confronto sui metodi di lavoro e sulle scelte via via effettuate. Essa interessa principalmente esperti, professionisti ed associazioni di categoria, ma anche funzionari amministrativi del settore ambiente ed imprese.

I metodi di consultazione sono quello del colloquio diretto, dell'intervista e del questionario per la rilevazione diretta presso le imprese.

Sebbene la reale finalità sia quella di ottenere una stima del totale degli oneri amministrativi per la procedura AIA nell'area considerata, informazioni importanti possono comunque essere tratte dai dati intermedi quali il costo medio della procedura per tipo di impresa e del ricorso ad esperti esterni per i singoli adempimenti.

L'obiettivo finale è quello di comprendere il peso dei costi amministrativi totali delle imprese per adempimenti ambientali, per avanzare in tale settore proposte di semplificazione.

Allo stato attuale della ricerca sono state effettuate le consultazioni iniziali, è stato predisposto e verificato il questionario per le imprese ed è stata avviata la rilevazione presso alcune di queste, affiancando sempre al questionario un'intervista più discorsiva utile per comprendere problemi specifici ed avere ulteriori informazioni di tipo qualitativo.

Per poter giungere a delle conclusioni generali e alle più importanti proposte di semplificazione è necessario attendere di terminare la rilevazione e l'elaborazione dei dati, ma alcune importanti considerazioni possono già essere fatte sulla base del lavoro fino ad ora svolto.

6. Conclusioni

Fin dai primi contatti con le imprese è emerso come elemento di particolare rilievo quanto l'interesse per il settore ambientale sia limitato nella maggior parte delle imprese toscane, in quanto la realtà è quella di aziende di piccole dimensioni dedite per lo più all'attività principale dell'impresa e incapaci di astrarsi dai meccanismi produttivi per una visione di inserimento nel contesto ambientale.

Tale difficoltà a prendere atto dei problemi ambientali si manifesta nell'incapacità dell'azienda a concepire la normativa ambientale che le viene imposta, che viene di conseguenza vista come un onere informativo inutile ed eccessivo che distoglie l'impresa da quella che è la sua attività principale.

A dimostrazione della scarsa cultura imprenditoriale ambientale vi è la difficoltà per l'azienda a trasmettere dati significativi sullo stato dell'adeguamento alla normativa ambientale e sul possesso delle autorizzazioni ambientali richieste per le singole attività.

Questione ben più importante è che la stessa scarsità di conoscenza e livello di informazione si può rilevare in gran parte anche nella controparte amministrativa, non tanto nei referenti provinciali – che più frequenter-

te si trovano a gestire procedure nel settore ambientale ed hanno quindi potuto maturare un'esperienza ed una capacità di gestione soddisfacenti – quanto tra i SUAP che spesso sono estremamente frazionati sul territorio ed hanno piccole dimensioni e personale ridotto che non può essere completamente competente in tutte le materie.

A questa prima considerazione generale relativa al rapporto delle imprese con l'ambiente si legano ulteriori questioni che sono emerse già dalle prime rilevazioni effettuate presso le imprese.

Lo stesso problema delle piccole dimensioni delle realtà imprenditoriali toscane, comporta un incremento dei costi informativi per le stesse, che spesso non avendo un reparto o un dipendente interamente dedito alle attività amministrative si trovano a dover svolgere gli adempimenti amministrativi con il resto del personale, interrompendo la normale attività. Tutto ciò ha diverse conseguenze negative: da una parte l'interruzione o il rallentamento della normale attività, dall'altra il fatto che chi ogni volta si trova a dover seguire tali adempimenti è immerso in un'attività principale differente e non ha l'esperienza, le informazioni e le conoscenze sufficienti per poter affrontare al meglio questo adempimento, con conseguenze tanto sui tempi quanto sui risultati.

Pertanto, il fatto che si verifica è che al diminuire delle dimensioni delle imprese aumentano notevolmente gli oneri informativi legati agli adempimenti di tipo amministrativo. Ciò è tanto più valido nella realtà toscana dove le imprese di grandi dimensioni sono rare e per lo più a partecipazione pubblica e per adempimenti relativi al settore ambientale.

Altra dimostrazione dei rilevanti costi informativi degli adempimenti amministrativi ambientali per le imprese è data dal fatto che quasi sempre (e ciò è tanto più valido al diminuire delle dimensioni dell'impresa) queste devono rivolgersi a esperti esterni. Nel settore ambientale il riferimento esterno per le imprese è costituito per lo più dalle associazioni di categoria o da giuristi (commercialisti o avvocati) con cui le imprese hanno un maggior contatto, i quali si fanno da interpreti della normativa cui le imprese devono sottostare e spiegano quali siano gli adempimenti richiesti in ogni differente circostanza. Questi esperti però non possono gestire da soli le pratiche per le imprese ma dovranno a loro volta avvalersi di tecnici quali, per il settore ambientale, geologi, chimici e geometri che faranno lievitare ulteriormente i costi definitivamente ricadenti sull'impresa. Si rileva infatti la mancanza di professionisti dediti abitualmente per conto delle imprese alla gestione di pratiche ambientali, che risultano essere raramente diffuse.

Infine, nonostante l'intervento di tutti questi esperti, l'elaborazione delle pratiche ambientali richiede comunque un importante contributo del personale interno all'impresa per la rilevazione dei dati o per lo meno per conoscere le esigenze e le volontà dell'imprenditore stesso. Ed anche questo è un punto di ulteriore manifestazione della rilevanza degli oneri informativi: spesso l'impresa non è in grado di fornire agli esperti i dati ne-

cessari all'elaborazione di schede tecniche e della documentazione richiesta dall'amministrazione, pertanto risulta necessario che gli esperti stessi ricavano all'interno dell'impresa tali dati. Facendo crescere ancora i costi di gestione della pratica per l'impresa.

Il fondamento di tutto sembra in conclusione essere un difetto informativo insito nell'intero sistema, che è evidente nelle imprese, ma diffuso anche a livello di amministrazione e professionisti, ma che ricade infine tutto sulle imprese le quali si trovano a dover sostenere spese eccessive e togliere tempo alla propria attività principale solo per il fatto di non conoscere gli adempimenti dovuti e per la difficoltà a muoversi tra una serie di vincoli ed imposizioni estremamente complessi.

Pertanto, mentre nel settore ambientale il problema principale sembra essere la limitatezza di applicazione della normativa che ne aumenta le difficoltà di interpretazione ed i tempi di gestione delle pratiche, resta comunque il fatto principale che le imprese non possono più guardare soltanto alla propria attività principale ma devono imparare a muoversi tra una miriade di vincoli, limitazioni e conseguenti oneri informativi e di adempimento frutto di un sistema divenuto ormai troppo burocrattizzato e complesso.

STRUMENTI
PER LA DIDATTICA E LA RICERCA

1. Brunetto Chiarelli, Renzo Bigazzi, Luca Sineo (a cura di), *Alia: Antropologia di una comunità dell'entroterra siciliano*
2. Vincenzo Cavaliere, Dario Rosini, *Da amministratore a manager. Il dirigente pubblico nella gestione del personale: esperienze a confronto*
3. Carlo Biagini, *Information technology ed automazione del progetto*
4. Cosimo Chiarelli, Walter Pasini (a cura di), *Paolo Mantegazza. Medico, antropologo, viaggiatore*
5. Luca Solari, *Topics in Fluvial and Lagoon Morphodynamics*
6. Salvatore Cesario, Chiara Fredianelli, Alessandro Remorini, *Un pacchetto evidence based di tecniche cognitivo-comportamentali sui generis*
7. Marco Masseti, *Uomini e (non solo) topi. Gli animali domestici e la fauna antropocora*
8. Simone Margherini (a cura di), *BIL Bibliografia Informatizzata Leopardiana 1815-1999: manuale d'uso ver. 1.0*
9. Paolo Puma, *Disegno dell'architettura. Appunti per la didattica*
10. Antonio Calvani (a cura di), *Innovazione tecnologica e cambiamento dell'università. Verso l'università virtuale*
11. Leonardo Casini, Enrico Marone, Silvio Menghini, *La riforma della Politica Agricola Comunitaria e la filiera olivicolo-olearia italiana*
12. Salvatore Cesario, *L'ultima a dover morire è la speranza. Tentativi di narrativa autobiografica e di "autobiografia assistita"*
13. Alessandro Bertirotti, *L'uomo, il suono e la musica*
14. Maria Antonietta Rovida, *Palazzi senesi tra '600 e '700. Modelli abitativi e architettura tra tradizione e innovazione*
15. Simone Guercini, Roberto Piovan, *Schemi di negoziato e tecniche di comunicazione per il tessile e abbigliamento*
16. Antonio Calvani, *Technological innovation and change in the university. Moving towards the Virtual University*
17. Paolo Emilio Pecorella, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2000. Relazione preliminare*
18. Marta Chevanne, *Appunti di Patologia Generale. Corso di laurea in Tecniche di Radiologia Medica per Immagini e Radioterapia*
19. Paolo Ventura, *Città e stazione ferroviaria*
20. Nicola Spinosi, *Critica sociale e individuazione*
21. Roberto Ventura (a cura di), *Dalla misurazione dei servizi alla customer satisfaction*
22. Dimitra Babalis (a cura di), *Ecological Design for an Effective Urban Regeneration*
23. Massimo Papini, Debora Tringali (a cura di), *Il pupazzo di garza. L'esperienza della malattia potenzialmente mortale nei bambini e negli adolescenti*
24. Manlio Marchetta, *La progettazione della città portuale. Sperimentazioni didattiche per una nuova Livorno*
25. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Note su progetto e metropoli*
26. Leonardo Casini, Enrico Marone, Silvio Menghini, *OCM seminativi: tendenze evolutive e assetto territoriale*
27. Pecorella Paolo Emilio, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2001. Relazione preliminare*

28. Nicola Spinosi, *Wir Kinder. La questione del potere nelle relazioni adulti/bambini*
29. Stefano Cordero di Montezemolo, *I profili finanziari delle società vinicole*
30. Luca Bagnoli, Maurizio Catalano, *Il bilancio sociale degli enti non profit: esperienze toscane*
31. Elena Rotelli, *Il capitolo della cattedrale di Firenze dalle origini al XV secolo*
32. Leonardo Trisciuzzi, Barbara Sandrucci, Tamara Zappaterra, *Il recupero del sé attraverso l'autobiografia*
33. Nicola Spinosi, *Invito alla psicologia sociale*
34. Raffaele Moschillo, *Laboratorio di disegno. Esercitazioni guidate al disegno di arredo*
35. Niccolò Bellanca, *Le emergenze umanitarie complesse. Un'introduzione*
36. Giovanni Allegretti, *Porto Alegre una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale*
37. Riccardo Passeri, Leonardo Quagliotti, Christian Simoni, *Procedure concorsuali e governo dell'impresa artigiana in Toscana*
38. Nicola Spinosi, *Un soffitto viola. Psicoterapia, formazione, autobiografia*
39. Tommaso Urso, *Una biblioteca in divenire. La biblioteca della Facoltà di Lettere dalla penna all'elaboratore. Seconda edizione rivista e accresciuta*
40. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri/Kahat: la campagna del 2002. Relazione preliminare*
41. Antonio Pellicanò, *Da Galileo Galilei a Cosimo Noferi: verso una nuova scienza. Un inedito trattato galileiano di architettura nella Firenze del 1650*
42. Aldo Burresti (a cura di), *Il marketing della moda. Temi emergenti nel tessile-abbigliamento*
43. Curzio Cipriani, *Appunti di museologia naturalistica*
44. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Incipit. Esercizi di composizione architettonica*
45. Roberta Gentile, Stefano Mancuso, Silvia Martelli, Simona Rizzitelli, *Il Giardino di Villa Corsini a Mezzomonte. Descrizione dello stato di fatto e proposta di restauro conservativo*
46. Arnaldo Nesti, Alba Scarpellini (a cura di), *Mondo democristiano, mondo cattolico nel secondo Novecento italiano*
47. Stefano Alessandri, *Sintesi e discussioni su temi di chimica generale*
48. Gianni Galeota (a cura di), *Traslocare, riaggregare, rifondare. Il caso della Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze*
49. Gianni Cavallina, *Nuove città antichi segni. Tre esperienze didattiche*
50. Bruno Zanon, *Tecnologia alimentare 1. La classe delle operazioni unitarie di disidratazione per la conservazione dei prodotti alimentari*
51. Gianfranco Martiello, *La tutela penale del capitale sociale nelle società per azioni*
52. Salvatore Cingari (a cura di), *Cultura democratica e istituzioni rappresentative. Due esempi a confronto: Italia e Romania*
53. Laura Leonardi (a cura di), *Il distretto delle donne*
54. Cristina Delogu (a cura di), *Tecnologia per il web learning. Realtà e scenari*
55. Luca Bagnoli (a cura di), *La lettura dei bilanci delle Organizzazioni di Volontariato toscane nel biennio 2004-2005*
56. Lorenzo Grifone Baglioni (a cura di), *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani della provincia di Firenze*
57. Monica Bolognesi, Laura Donati, Gabriella Granatiero, *Acque e*

- territorio. *Progetti e regole per la qualità dell'abitare*
58. Carlo Natali, Daniela Poli (a cura di), *Città e territori da vivere oggi e domani. Il contributo scientifico delle tesi di laurea*
 59. Riccardo Passeri, *Valutazioni imprenditoriali per la successione nell'impresa familiare*
 60. Brunetto Chiarelli, Alberto Simonetta, *Storia dei musei naturalistici fiorentini*
 61. Gianfranco Bettin Lattes, Marco Bontempi (a cura di), *Generazione Erasmus? L'identità europea tra vissuto e istituzioni*
 62. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri / Kahat. La campagna del 2003*
 63. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Il cervello delle passioni. Dieci tesi di Adolfo Natalini*
 64. Saverio Pisaniello, *Esistenza minima. Stanze, spazi della mente, reliquiario*
 65. Maria Antonietta Rovida (a cura di), *Fonti per la storia dell'architettura, della città, del territorio*
 66. Ornella De Zordo, *Saggi di anglistica e americanistica. Temi e prospettive di ricerca*
 67. Chiara Favilli, Maria Paola Monaco, *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*
 68. Paolo Emilio Pecorella, Raffaella Pierobon Benoit, *Tell Barri / Kahat. La campagna del 2004*
 69. Emanuela Caldognetto Magno, Federica Cavicchio, *Aspetti emotivi e relazionali nell'e-learning*
 70. Marco Masseti, *Uomini e (non solo) topi* (2ª edizione)
 71. Giovanni Nerli, Marco Pierini, *Costruzione di macchine*
 72. Lorenzo Viviani, *L'Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*
 73. Teresa Crespellani, *Terremoto e ricerca. Un percorso scientifico condiviso per la caratterizzazione del comportamento sismico di alcuni depositi italiani*
 74. Fabrizio F.V. Arrigoni, *Cava. Architettura in "ars marmoris"*
 75. Ernesto Tavoletti, *Higher Education and Local Economic Development*
 76. Carmelo Calabrò, *Liberalismo, democrazia, socialismo. L'itinerario di Carlo Rosselli (1917-1930)*
 77. Luca Bagnoli, Massimo Cini (a cura di), *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina. Una lettura dei bilanci d'esercizio delle cooperative sociali di Firenze, Pistoia e Prato nel quadriennio 2004-2007*
 78. Lamberto Ippolito, *La villa del Novecento*
 79. Cosimo Di Bari, *A passo di critica. Il modello di Media Education nell'opera di Umberto Eco*
 80. Leonardo Chiesi (a cura di), *Identità sociale e territorio. Il Montalbano*
 81. Piero Degl'Innocenti, *Cinquant'anni, cento chiese. L'edilizia di culto nelle diocesi di Firenze, Prato e Fiesole (1946-2000)*
 82. Giancarlo Paba, Anna Lisa Pecorelli, Camilla Perrone, Francesca Rispoli, *Partecipazione in Toscana: interpretazioni e racconti*
 83. Alberto Magnaghi, Sara Giacomozzi (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empoese*
 84. Dino Costantini (a cura di), *Multiculturalismo alla francese?*
 85. Alessandro Viviani (a cura di), *Firms and System Competitiveness in Italy*
 86. Paolo Fabiani, *The Philosophy of the Imagination in Vico and Malebranche*
 87. Carmelo Calabrò, *Liberalismo, democrazia, socialismo. L'itinerario di Carlo Rosselli*
 88. David Fanfani (a cura di), *Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori*

- e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato*
89. Massimo Papini (a cura di), *L'ultima cura. I vissuti degli operatori in due reparti di oncologia pediatrica*
 90. Raffaella Cerica, *Cultura Organizzativa e Performance economico-finanziarie*
 91. Alessandra Lorini, Duccio Basosi (a cura di), *Cuba in the World, the World in Cuba*
 92. Marco Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*
 93. Francesca Di Donato, *La scienza e la rete. L'uso pubblico della ragione nell'età del Web*
 94. Serena Vicari Haddock, Marianna D'Ovidio, *Brand-building: the creative city. A critical look at current concepts and practices*
 95. Ornella De Zordo (a cura di), *Saggi di Anglistica e Americanistica. Ricerche in corso*
 96. Massimo Moneglia, Alessandro Panunzi (edited by), *Bootstrapping Information from Corpora in a Cross-Linguistic Perspective*
 97. Alessandro Panunzi, *La variazione semantica del verbo essere nell'Italia-no parlato*
 98. Matteo Gerlini, *Sansone e la Guerra fredda. La capacità nucleare israeliana fra le due superpotenze (1953-1963)*
 99. Luca Raffini, *La democrazia in mutamento: dallo Stato-nazione all'Europa*
 100. Gianfranco Bandini (a cura di), *no- loro. Storia e attualità della relazione educativa fra adulti e bambini*
 101. Anna Taglioli, *Il mondo degli altri. Territori e orizzonti sociologici del cosmopolitismo*
 102. Gianni Angelucci, Luisa Vierucci (a cura di), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea. Scritti scelti*
 103. Giulia Mascagni, *Salute e disuguaglianze in Europa*
 104. Elisabetta Cioni e Alberto Marinelli (a cura di), *Le reti della comunicazione politica. Tra televisioni e social network*
 105. Cosimo Chiarelli, Walter Pasini (a cura di), *Paolo Mantegazza e l'Evoluzionismo in Italia*
 106. Andrea Simoncini (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*
 107. Claudio Borri, Claudio Mannini (edited by), *Aeroelastic phenomena and pedestrian-structure dynamic interaction on non-conventional bridges and footbridges*
 108. Emiliano Scampoli, *Firenze, archeologia di una città (secoli I a.C. – XIII d.C.)*
 109. Emanuela Cresti, Jørn Korzen (edited by), *Language, Cognition and Identity. Extensions of the endocentric/exocentric language typology*
 110. Alberto Parola, Maria Ranieri, *Media Education in Action. A Research Study in Six European Countries*

Finito di stampare da Grafiche San Benedetto srl
Castrocielo (Fr) - ITALY