

## **Procedimenti speciali di semplificazione**

---

*di Fabrizia Senofonte*

### **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2.** *La semplificazione amministrativa: dall'impostazione della l. 59/97, art. 20, (micro-semplificazione ovvero sia semplificazione per singoli procedimenti) alla semplificazione e riordino di settori organici.* – **3.** *I procedimenti di semplificazione previsti dalla l. 59/97: gli esempi di due procedimenti nel settore delle attività produttive.* – **4.** *L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la concessione di benefici per il sostegno all'internazionalizzazione delle attività produttive: lo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese.* – **5.** *L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi a norma dell'art. 20, c. 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.* – **6.** *Conclusioni.*

### **1. Introduzione**

Il bisogno di semplificazione normativa è stato espresso, sia a livello europeo sia a livello dei singoli Stati, a partire dal 1985, come pre-requisito per il raggiungimento del mercato unico europeo; è stato, però, solo a partire dagli anni '90 che la ricerca di una migliore qualità della normazione ha trovato forma sistematica in una serie di iniziative assunte ad entrambi i livelli.

In particolare, è stato adottato un protocollo, annesso al trattato di Amsterdam del 1995, con il quale sono stati definiti i principi da rispettare a livello europeo per una migliore regolazione.

A tal fine, i Ministri della funzione pubblica degli Stati membri dell'Unione europea, incontratisi a Strasburgo il 6-7 novembre 2000, hanno adottato una risoluzione a seguito della

quale un gruppo consultivo ad alto livello, di cui fanno parte rappresentanti degli Stati membri dell'Unione e della Commissione, è stato incaricato di lavorare attivamente alla predisposizione di una strategia. Tale gruppo di lavoro, conosciuto col nome del suo Presidente, il francese M. Mandelkern, ha concluso i propri lavori con una relazione finale, datata 13 novembre 2001, nota appunto come "rapporto Mandelkern".

In Italia le conseguenze dell'inflazione normativa e della iper-procedimentalizzazione dell'azione amministrativa sono particolarmente sentite; numerosi sono i procedimenti disciplinati da leggi e regolamenti antecedenti agli anni sessanta ed una parte consistente di questi, per lo più complessi e farraginosi, attiene in modo diretto o indiretto all'attività di impresa.

Muovendo dalla considerazione che l'eccesso della regolazione, la complessità delle procedure e l'inefficienza dell'amministrazione costituiscano uno dei principali ostacoli allo sviluppo dell'economia e possano risultare di impedimento rispetto ai benefici offerti dalla partecipazione all'unione monetaria, il Governo ha posto un'attenzione sempre crescente ai temi della semplificazione normativa e procedimentale, intraprendendo, infine, nel 1997, con la legge n. 59 <sup>(1)</sup>, un'iniziativa di notevole portata relativa al decentramento ed alla semplificazione amministrativa, mettendo in moto un imponente processo di riforma dell'amministrazione.

A fronte di tali difficoltà operative, lo stesso mondo dell'imprenditoria ha assunto iniziative di studio e di ricerca <sup>(2)</sup>, che sono risultate di particolare utilità nell'attività di confronto con il Governo e nell'elaborazione dell'attività di semplificazione condotta dalla speciale struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri a ciò deputata, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure <sup>(3)</sup>.

(1) In G.U., 17 marzo 1997, n. 63.

(2) Si segnala in particolare la ricerca del CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, coordinata da S. CASSESE e G. GALLI, *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino, 1998.

(3) Si rammenta che il Nucleo per la semplificazione, istituito dalla prima legge di semplificazione, legge 50/99, è stato soppresso dalla legge 6 luglio 2002, n. 137, a decorrere dal 30 giugno 2002. Contestualmente, tuttavia, presso il dipartimento della funzione pubblica è stata prevista l'istituzione di un ufficio dirigenziale di livello ge-

2. *La semplificazione amministrativa: dall'impostazione della l. 59/97, art.20, (micro-semplificazione ovvero semplificazione per singoli procedimenti) alla semplificazione e riordino di settori organici*

La semplificazione amministrativa, prevista e disciplinata dall'art. 20 della l. 59/97<sup>(4)</sup>, si basa sulla programmazione di numerosi, ma settoriali, interventi realizzati tramite singoli d.P.R. emanati ex art. 17, c. 2, l. 400/88<sup>(5)</sup>.

Come è noto, tanto l'art. 20 della l. 59/97, quanto le successive leggi di semplificazione, l. 50/99<sup>(6)</sup> e l. 340/2000<sup>(7)</sup>, contengono elenchi di procedimenti, ciascuno corredato dalla relativa normativa di riferimento, la cui delegificazione-semplificazione è demandata al Governo.

Tale modo di operare, legato alla necessità di intervenire rapidamente su singoli settori particolarmente critici, può, alla luce dell'esperienza di questa prima fase, essere considerato in via di superamento: l'esperienza condotta sulla scorta di quella prima impostazione ha prodotto consapevolezza e maturità tali da consentire l'elaborazione di un concetto più evoluto di semplificazione, quello del riordino normativo, inteso a percorrere nella maniera più efficace possibile la via della riduzione dello *stock* di regolazione e della razionalizzazione dell'ordinamento, secondo le raccomandazioni elaborate in sede comunitaria ed internazionale, in particolare dall'Organizzazione per la coope-

---

nerale, alle dirette dipendenze del ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi, con il compito di coadiuvare il ministro nell'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

(4) L'art. 20, l. 59/1997 è stato modificato dalle successive leggi di semplificazione: l. 50/99 (legge di semplificazione per il 1998) e l. 340/2000 (legge di semplificazione per il 1999).

(5) Si veda in generale sull'argomento il contributo di L. CARBONE, *La semplificazione amministrativa nell'attuazione della legge n. 59 del 1997*, in *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. VANDELLI e G. GARDINI, Rimini, Maggioli, 1999, pp. 39-67; nello stesso volume si vedano anche i contributi di V. CERULLI IRELLI, A. PAJNO, G. CORSO, atti della tavola rotonda *Le prospettive della semplificazione*, pp.387-407.

(6) In G.U. 9 marzo 1999, n.56.

(7) In G.U. 24 novembre 2000, 275.

razione e lo sviluppo economico (OCSE) <sup>(8)</sup>.

La generale finalità di riordino e semplificazione normativa costituisce l'obiettivo del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, previsto dalla prima legge annuale di semplificazione, la l. 50/99 <sup>(9)</sup>.

La considerazione del fatto che, anche in settori già interessati dalla semplificazione procedimentale, si presenta il problema della frammentarietà delle fonti normative e che un'unica materia, o addirittura un unico procedimento, sono disciplinati da più leggi e regolamenti, ha indotto il legislatore ad individuare nel testo unico lo strumento tramite il quale perseguire l'obiettivo.

Testi unici e semplificazione normativa delle procedure rappresentano aspetti collegati: l'elaborazione del testo unico deve accompagnarsi ad una modificazione degli aspetti organizzativi e procedurali della materia e, allo stesso tempo i procedimenti da semplificare, contenuti negli allegati alla legge di semplificazione, costituiscono possibile materia da riordinare in testi unici <sup>(10)</sup>.

Nel corso dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di semplificazione 1999, ora l. 340/2000, il punto è stato oggetto di uno specifico ordine del giorno, presentato dall'on. Lembo ed approvato dalla Camera, con il quale s'impegnava il Governo ad individuare un programma di intervento complessivo per quanto riguarda il riordino e la semplificazione dell'intero sistema normativo.

L'ampliamento della prospettiva metodologica trova continuità nell'impianto del disegno di legge di semplificazione per il 2001 <sup>(11)</sup>, presentato nel corso della XIII legislatura, sotto il

---

(8) In questo senso si veda anche la segnalazione 14 gennaio 2002, indirizzata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in relazione a "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza".

(9) Il programma di riordino delle norme legislative e regolamentari è previsto dall'art.7, c. 1.

(10) F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2000, p. 97-130.

(11) Atto Senato n. 5025 (XIII legislatura).

Governo Amato, e poi decaduto in ragione del rinnovo delle Camere. Il testo proposto si faceva portatore di tali orientamenti e s'imperniava sulla semplificazione ed il riordino della disciplina di settori organici di materie.

Era stata in quella sede espressa una preferenza per lo strumento del testo unico legislativo e regolamentare di cui all'art. 7 della l. 50/99, che comprendesse, nella parte relativa alle norme regolamentari, interventi semplificatori. Nelle more dei tempi di redazione dei testi di riordino, si proponeva di lasciare aperta la possibilità di anticiparne parti, semplificando singole procedure particolarmente rilevanti con il tradizionale strumento del d.P.R. di semplificazione-delegificazione, da includere poi nel futuro testo unico.

Il disegno di legge di semplificazione 2001 <sup>(12)</sup> "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione", proposto dal Governo attualmente in carica, riprende la metodologia delineata dal disegno di legge decaduto, tuttavia, in luogo di testi unici meramente compilativi, si prevede la redazione di codici per materia, con la possibilità per il Governo di modificare e riformare le discipline. Si attribuisce espressamente una delega alla codificazione, prevedendo un intervento innovativo nei vari settori, sulla base dei principi e criteri direttivi specifici dettati dalle leggi annuali di semplificazione per le singole materie e i criteri generali previsti dall'art. 20, l. 59/97 e successive modificazioni.

### *3. I procedimenti di semplificazione previsti dalla l. 59/97: gli esempi di due procedimenti nel settore delle attività produttive*

Quale esempio paradigmatico dell'esperienza semplificatoria condotta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, sulla scorta del metodo e delle linee operative

---

(12) Il disegno di legge di semplificazione per l'anno 2001, A.S. 776-B, è stato definitivamente approvato dal Senato il 19 marzo 2003.

fornite dalla l. 59/97, verranno di seguito esaminati due regolamenti di delegificazione-semplificazione, che, per le loro peculiari caratteristiche, ben si prestano a mettere in luce le origini e le profonde motivazioni che hanno indotto ad un ripensamento della legge annuale di semplificazione, modificandone ambito e struttura, ed a spostare l'asse dalla semplificazione di procedimenti amministrativi, attuata tramite la delegificazione delle norme di riferimento, alla semplificazione normativa tramite il riassetto normativo e la redazione di testi unici<sup>(13)</sup>.

L'esigenza di un metodo organico di riordino e di riassetto normativo, attinente sia agli aspetti più strettamente procedurali, sia agli aspetti organizzativi, impone un'attenta osservanza dei principi di coerenza e non contraddittorietà, così da evitare che siano posti in essere strumenti non adeguatamente coordinati, dando luogo ad un ulteriore aumento della complessità normativa e vanificando ogni intento semplificatorio.

#### 4. *L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la concessione di benefici per il sostegno alla internazionalizzazione delle attività produttive: lo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese*

Il d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161<sup>(14)</sup> "Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive" è un esempio di regolamento di semplificazione di particolare rilievo per il positivo impatto esercitato sul mondo imprenditoriale<sup>(15)</sup>.

---

(13) Si veda in proposito il programma di riordino normativo adottato dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 ed approvato in data 15 settembre 2000.

(14) In *G.U.* 8 maggio 2001, n. 105.

(15) Un quadro sulla percezione delle imprese sull'offerta di servizi per l'internazionalizzazione è fornito da P. COSTA, G. F. ESPOSITO, M. TORRE, *Piccole e medie imprese e processi di internazionalizzazione: considerazioni sui servizi reali per lo sviluppo della presenza sui mercati esteri*, in *Piccola impresa: Rivista internazionale*

L'elaborazione da parte del Nucleo del regolamento in esame rappresenta il tentativo di dare una risposta alla concreta esigenza delle imprese di vedere snellito e "semplificato" l'accesso alle opportunità offerte dalla normativa esistente a favore dello sviluppo del commercio con l'estero, in un contesto complicato e confuso dalla frammentazione delle competenze e dalla conseguente interazione di una molteplicità di soggetti<sup>(16)</sup>.

Il settore del commercio con l'estero è stato negli ultimi anni oggetto di un'opera di razionalizzazione e semplificazione che ne ha modificato profondamente il quadro normativo di riferimento.

Il Governo, in ossequio alla delega contenuta all'art. 11 della legge 59/97, ha provveduto a ridefinire la disciplina della promozione dell'internazionalizzazione con il d.lgs. 143/98<sup>(17)</sup>, imperniando la gestione degli incentivi sull'accorpamento delle diverse tipologie di servizi in capo a strutture individuate (configurando così SACE quale sportello assicurativo, SIMEST quale sportello del credito) ed incardinando la funzione di coordinamento operativo degli strumenti e delle politiche in capo alla V commissione CIPE.

L'art. 24 dello stesso d.lgs. 143 ha previsto, inoltre, la promozione della costituzione e della diffusione territoriale di sportelli unici per le imprese e gli operatori del settore, ai fini della fruizione dei servizi e delle agevolazioni previsti in materia<sup>(18)</sup>.

Ulteriori novità sono state poi introdotte dal d.lgs. 112/98<sup>(19)</sup> che, delegando diverse funzioni amministrative in materia alle Regioni e mantenendo allo Stato il compito di determinare i criteri generali per la concessione, il controllo e la revoca di benefici di qualsiasi genere all'industria, ha delineato un qua-

---

*di studi e ricerche*, Milano, 2002, n. 1.

(16) Sull'argomento si vedano tra gli altri M. BROCCA, *Lo sportello per l'internazionalizzazione delle attività produttive*, in *Comuni d'Italia*, n. 1, 2002, p. 71.

(17) In *G.U.* 13 maggio 1998, n. 109.

(18) *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali: contenuti, esperienze e prospettive*, a cura di E. ONGARO, G. VALOTTI, Milano, Etas, 2002.

(19) In *G.U.* 21 aprile 1998, n. 92.

dro di riferimento misto, all'interno del quale intervengono, appunto, sia lo Stato che le Regioni <sup>(20)</sup>.

Con il d.P.R. 161/2001 si è inteso dare una risposta alla fondamentale necessità che le fasi procedurali dei singoli interventi agevolativi trovino un momento di coordinamento tra le diverse amministrazioni, enti od organismi competenti in materia e consentire agli operatori di avere un centro unitario sul territorio ai fini di supporto istruttorio e di diffusione ed acquisizione delle informazioni.

I criteri utilizzati nel testo elaborato dal Nucleo sono quelli indicati dall'art. 20, c. 5, lett. *a)* e *d)*, l. 59/97 e cioè:

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi che risultano strettamente connessi o strumentali, anche accorpando le funzioni per settori omogenei e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse, ma confluenti in un'unica procedura;

- l'accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche operando una riunione della fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa.

La logica seguita è stata quella di consentire la fruizione di servizi basati sul massimo decentramento territoriale, costituendo organismi di raccordo tra centro e periferia, quali, appunto, gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle imprese.

La scelta dello sportello unico <sup>(21)</sup>, del resto, si inserisce in una linea di tendenza che si va progressivamente affermando e che predilige l'unicità quale scelta organizzativa.

---

(20) Cfr. R. BARTOLI, *Internazionalizzazione*, in AA.VV., *Le nuove funzioni degli enti locali, commento al d.lgs. n. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 48.

(21) L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di G. GARDINI, G. PIPERATA, Torino, Giappichelli, 2002; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2001, pp. 179-231; E. STICCHI DAMIANI, DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI, F. F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti e semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1999; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, pp. 105-114.



Si tratta di una tecnica pragmatica che razionalizza una realtà frammentata creando un collegamento funzionale tra le diverse unità e i diversi processi omogenei e connessi; la semplificazione è realizzata prevedendo una struttura che svolga il ruolo di collettore di tutte le istanze e delle attività interessate e funga da interlocutore unico sul territorio per le imprese e gli operatori del settore, con notevole riduzione dei tempi e dei costi amministrativi.

L'art. 2, d.P.R. 161/00 prevede che gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione siano costituiti su base territoriale, secondo modalità definite in accordi stipulati ai sensi dell'art. 15, l. 241/90 tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, con la partecipazione dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), la Società italiana per le imprese miste all'estero (SIMEST), l'Istituto per i servizi assicurativi per il commercio estero (SACE), la Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'est europeo (FINEST) e Sviluppo Italia.

La disciplina dello sportello è lasciata a specifici accordi proprio al fine di fare salve le rispettive competenze in materia.

Come si è detto, la funzione di tali sportelli è quella di assicurare la diffusione e l'accesso a livello territoriale ai servizi di carattere finanziario, assicurativo, informativo e promozionale inerenti alle opportunità offerte a livello internazionale, nazionale e regionale in materia di internazionalizzazione; sono inoltre deputati a fornire le informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure agevolative previste nel regolamento ed a fornire il supporto istruttorio e l'orientamento ai mercati internazionali.

Lo sportello non è titolare di compiti decisionali, ma limita la propria attività di coordinamento alla fase istruttorio: riceve le domande ed i progetti, ne verifica la regolarità e la completezza – qualora ciò sia stato convenuto negli accordi sopra menzionati – e provvede, quindi, ad inoltrarli al soggetto competente.

L'adozione di un'unica struttura responsabile non determina una nuova attribuzione della titolarità delle competenze relative

alla materia da semplificare, ma è strumentale alla celerità ed all'efficienza dell'azione amministrativa.

Sotto il profilo organizzativo, dunque, lo strumento tecnico utilizzato è quello degli accordi *ex art. 15*, l. 241/1990 che regolano i rapporti tra le amministrazioni competenti all'interno del procedimento.

Sotto il profilo procedurale, invece, la semplificazione è stata ottenuta con l'introduzione della conferenza istruttoria *ex art. 14*, l. 241/1990 <sup>(22)</sup>, che si innesta nella procedura in due ipotesi distinte: in caso di istanza volta ad acquisire più provvedimenti concernenti la medesima operazione, al fine di esaminare contestualmente eventuali condizioni al superamento dei motivi ostativi all'accoglimento della stessa; e in caso di istanza volta ad acquisire un unico provvedimento, qualora decorrano inutilmente i termini previsti dalla normativa vigente, al fine di esaminare le condizioni al rilascio della pronuncia richiesta <sup>(23)</sup>.

La consapevolezza dell'insufficienza di un solo intervento di semplificazione, per quanto innovativo e mirato, e dell'opportunità di un intervento organico di più ampio respiro, ha indotto il legislatore a prevedere, all'art. 29, l. 340/2000, una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di commercio con l'estero, con l'obiettivo di portare a compimento la riforma del settore, riunendo e coordinando tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia.

Essendo rimasta inattuata la prima delega, il nuovo disegno di legge di semplificazione, riprende il tema all'art. 9 rubricato "Riassetto in materia di internazionalizzazione delle imprese". Si prevede una delega al Governo ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo diretto

---

(22) Per quanto riguarda la conferenza dei servizi si rammenta che la relativa disciplina è stata da ultimo modificata dall'art. 9 della legge annuale di semplificazione per il 1999, l. 340/2000. Altre novità, peraltro, sono contenute nella legge di modifica della l. 241/1990 (Atto Senato 1281) negli artt. da 5 a 9. Tale disegno di legge è stato presentato alle Camere nella primavera del 2002; al momento in cui si scrive, la I Commissione affari costituzionali del Senato ne ha concluso l'esame ed esso è attualmente all'esame dell'assemblea.

(23) Sull'argomento ed in particolare sulle tecniche di razionalizzazione, cfr. A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, 2002, p. 159 ss.

a riunire le disposizioni legislative, prevedendo la delegificazione dei procedimenti in materia, a coordinare le misure di intervento di competenza dello Stato con quelle delle Regioni <sup>(24)</sup> e degli altri soggetti operanti nel settore e a prevedere accordi tra enti pubblici ed il sistema bancario per l'utilizzo dei servizi e delle sedi estere degli istituti di credito.

Merita, infine, in questa sede un accenno al ruolo svolto dalle autonomie regionali nella definizione del procedimento di semplificazione in esame; merita in particolare illustrare la dinamica che ha portato alla configurazione sportello per l'internazionalizzazione realizzata con il d.P.R. 161/01.

Il modello organizzativo adottato è stato, infatti, mutuato dall'esperienza che la regione Emilia-Romagna ha avviato in via sperimentale a partire dall'estate del 2000 <sup>(25)</sup>, grazie ad un'intesa tra la Regione stessa e il Ministero del commercio con l'estero, ICE, SACE, SIMEST, la cui efficacia è stata ora prorogata sino all'adozione di una nuova convenzione conforme al d.P.R. 161/2001.

Del resto la rilevanza e la necessità del coinvolgimento delle amministrazioni territoriali risulta evidente: lo sportello, infatti, ponendosi quale punto di riferimento locale per le aziende orientate all'esportazione e quale punto presso il quale entrare in contatto, direttamente in Regione, con istituti quali SACE e SIMEST la cui sede centrale si trova a Roma, svolge anche un ruolo di rafforzamento e impulso al decentramento amministrativo.

La riprova delle considerazioni svolte è data da quanto ora previsto dall'art. 117, c. 3, Cost., a seguito della riforma introdotta dalla l. cost. 3/2001. Il commercio con l'estero figura, infatti, tra le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente delle Regioni ed è, pertanto, di tutta evidenza che, nell'assetto delle competenze in relazione allo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese, il ruolo delle Regioni ri-

---

(24) Alla luce dell'inserimento del commercio con l'estero tra le materie di competenza concorrente nel testo novellato dell'art. 117 Cost. è evidente che la disposizione si presenta come particolarmente opportuna.

(25) D. CAMPAGNOLI, *Internazionalizzazione, azioni negoziate, sviluppo locale e riequilibrio Nord-Sud. Le prospettive di intervento*, in questa Rivista, 1999, p. 377 ss.

sulta non solo confermato, bensì ulteriormente rafforzato.

Nell'elaborazione del regolamento è stato particolarmente prezioso il costante raccordo tra le istituzioni centrali e regionali; lo sforzo sinergico realizzato ha consentito di mettere a sistema un esperimento innovativo nato dalla concreta e profonda conoscenza della realtà territoriale e di predisporre un modello organizzativo effettivamente efficace e rispondente alle necessità delle imprese e dei cittadini.

Tale proficua collaborazione ha trovato, del resto, naturale riscontro nel parere favorevole che la Conferenza Stati-Regioni <sup>(26)</sup>, chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 2, c. 3, d.lgs. 281/97, ha dato sullo schema di regolamento in oggetto, con la sola raccomandazione di prevedere negli accordi che intercorreranno tra Ministero del commercio estero e le singole Regioni la necessaria copertura organizzativa e di personale.

*5. L'esempio del regolamento per la semplificazione di procedimenti per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi a norma dell'art. 20, c. 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*

Tra gli altri interventi da portare a compimento, indicati nell'allegato A della l. 59/97, il Governo è stato delegato alla semplificazione dei procedimenti relativi alle denunce di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi.

Il quadro di riferimento di tali procedure è costituito da normative piuttosto datate (d.P.R. 27 aprile 1957, artt. 38, 39, 40, 336, 338) e caratterizzate da elevato tecnicismo.

Le competenze in materia risultano frammentate tra diversi soggetti istituzionali, non organicamente raccordate, e nella

---

(26) Parere espresso il 7 aprile 2000.

prassi, non sempre espletate in modo sistematico <sup>(27)</sup>.

Del resto, è opportuno rilevare che l'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL) <sup>(28)</sup>, avente in materia specifiche funzioni, è ricompreso, ai sensi dell'art. 127, d.lgs 112/98, tra gli enti da riordinare secondo la disciplina prevista dall'art. 7, c. 3, l. 59.

La necessità di un adeguamento dell'impianto normativo vigente, anche alla luce della evoluzione tecnologica intervenuta in un settore così specialistico, era stata del resto avvertita, in particolare dal Ministero del lavoro che ha costituito sull'argomento un apposito gruppo di studio per elaborare proposte di riforma del settore.

Stanti i limiti oggettivi della delega, il regolamento di semplificazione, emanato con d.P.R. 22 ottobre 2001, n. 462 <sup>(29)</sup>, si è posto l'obiettivo minimo di intervenire solo su alcune fasi procedurali <sup>(30)</sup>, nella pratica eccessivamente farraginose e di favorire frattanto, in attesa di più organici e radicali provvedimenti, l'attività delle imprese e degli operatori del settore.

Tale obiettivo è stato perseguito senza intaccare, quindi,

---

(27) Si veda P. MASCIOCCHI, *I procedimenti per la localizzazione industriale*, Milano, Ed. Il Sole 24Ore, 2000, pp. 227-244; sul riparto di competenze si veda altresì G. CARPANI, *Il riparto di competenze tra ISPESL e USL in tema di omologazione*, in *La normativa tecnica industriale, amministrazione e privati nella normazione tecnica e nella certificazione dei prodotti industriali*, a cura di P. ANDREINI, G. CAIA, G. ELIAS, F. ROVERSI MONACO, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 263-351.

(28) Dopo la l. 833/78, il servizio sanitario nazionale è stato oggetto di continue modifiche legislative, sino al sistematico riordino avviato dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421. In attuazione dell'art. 1, venne emanato il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; sono stati altresì emanati decreti legislativi di riordino del Ministero della sanità e degli istituti operanti nel settore sanitario, tra questi il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 268 di riordino dell'ISPESL. Tuttavia, la ridefinizione delle attività dell'ISPESL, operata dal d.lgs. 268/93 ed integrata dal d.P.R. n. 441 del 1994, non sembra apportare cambiamenti sostanziali con riguardo all'esercizio dell'attività omologativa a fini prevenzionistici.

(29) In G.U. 8 gennaio 2002, n. 6.

(30) Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nel parere 148/2001 espresso nell'adunanza del 4 giugno, ha valutato favorevolmente l'impianto complessivo dello schema di regolamento, calibrato in funzione della ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione tra le incombenze a carico del datore di lavoro e l'indifferibile esigenza di protezione della sicurezza del prestatore.

l'impianto normativo generale di riferimento, che, come in precedenza rilevato, è estremamente complesso.

L'impatto abrogativo esercitato dal regolamento è ridotto e si limita in sostanza ad intervenire su specifici snodi procedurali.

Il punto è, come spesso accade procedendo per microsemplificazioni, che la normativa richiamata al n. 11 dell'allegato A della l. 59/97 ha un ambito di applicazione più ampio rispetto al procedimento oggetto dell'intervento; dunque ci si trova, sul piano delle fonti, davanti all'oggettiva impossibilità di prevedere abrogazioni ampie e produttive di un effettivo sfoltoimento normativo, salvo causare veri e propri vuoti di disciplina.

L'attribuzione dei compiti e le modalità delle verifiche oggetto del nuovo regolamento erano state individuate dal d.m. 12 settembre 1959 recante "Attribuzioni e compiti e determinazione delle modalità e delle documentazioni relative all'esercizio delle verifiche e dei controlli previsti dalle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro" <sup>(31)</sup>, successivamente modificate da numerosi altri decreti ministeriali.

In tale contesto normativo, il datore di lavoro, per le nuove installazioni, aveva l'obbligo di richiedere all'ISPESL competente per territorio l'omologazione dell'impianto di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche. Qualora, poi, all'interno dell'azienda fossero presenti locali in cui fossero depositate o trattate sostanze con rischio di esplosione, il datore di lavoro era obbligato anche alla denuncia alla ASL competente per le installazioni elettriche in tali luoghi pericolosi.

Per la denuncia degli impianti si dovevano utilizzare appositi modelli, predisposti dai vari decreti ministeriali: il modello A per gli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche; il modello B per gli impianti di messa a terra; il modello C per le installazioni elettriche nei luoghi con pericolo di esplosione.

La messa in esercizio degli impianti avveniva sotto la responsabilità diretta del datore di lavoro; infatti l'ISPESL e le ASL

---

(31) In *G.U.* 11 dicembre 1959, n. 299.

avevano due anni di tempo per l'effettuare l'omologazione o la prima verifica.

Quanto alle verifiche periodiche di tali impianti, queste erano tutte di competenza delle ASL, che dovevano effettuarle con frequenza biennale.

Anche nel nuovo regolamento si sono tenuti distinti gli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche ed i dispositivi di messa a terra di impianti elettrici rispetto agli impianti in luoghi con pericolo di esplosione, in considerazione delle diverse esigenze di tutela sottese agli stessi e quindi della diversità di soluzioni percorribili.

Per i primi, si è ritenuto opportuno introdurre un'importante innovazione, costituita dal fatto che l'omologazione si considera espletata con il rilascio della dichiarazione di conformità da parte dell'installatore al titolare dell'impresa. Scelta, questa, che comporta il superamento di una fase procedurale prevista dal d.m. 12 settembre 1959.

Tale decreto, che richiama espressamente gli artt. 40 e 336 del d.P.R. 547/55, prevede, infatti, all'art. 2 per le installazioni contro le scariche atmosferiche e all'art. 3 per gli impianti di messa a terra, che l'omologazione venga effettuata dall'ente competente a seguito dell'invio della denuncia di installazione redatta sugli appositi modelli allegati al predetto decreto. L'innovazione procedurale introdotta col presente regolamento implica, pertanto, il superamento e quindi l'abrogazione dei citati modelli A, B, C.

Al datore di lavoro rimane l'obbligo di mettere in esercizio gli impianti solo dopo aver fatto eseguire la verifica dall'installatore che rilascia la dichiarazione di conformità. Entro trenta giorni dalla messa in esercizio dell'impianto il datore di lavoro ha l'obbligo di inviare la dichiarazione di conformità all'ASL (o ARPA) e all'ISPESL competente per territorio.

Non si è ritenuto opportuno di estendere questa scelta semplificatoria agli impianti in luoghi con pericolo di esplosione, per i quali, invece, l'omologazione deve essere tuttora effettuata dall'ASL o ARPA competenti per territorio in base alle leggi

regionali vigenti <sup>(32)</sup>.

Altra importante innovazione procedurale, che riguarda però anche in questo caso solamente gli impianti di messa a terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, è l'introduzione del controllo campionario nell'attività dell'ISPESL di prima verifica sulla conformità alla normativa vigente.

Per gli impianti situati in luoghi con pericolo di esplosione, permangono, invece, controlli sistematici, irrinunciabili, tenuto conto dell'alto potenziale di rischio per la pubblica incolumità insito in tali impianti.

Quanto alle verifiche periodiche, che sono svolte a cura del datore di lavoro, in coerenza con l'evoluzione tecnologica e culturale della sicurezza, si è ritenuto di allungare il periodo da due a cinque anni per la generalità degli impianti, e di mantenere invece la periodicità biennale per gli impianti situati in luoghi con pericolo di esplosione e per gli impianti situati nei cantieri che, stante il loro carattere di temporaneità, sarebbero difficilmente oggetto di controlli con scadenze più dilazionate.

In sostanza, quindi, abrogando i modelli A, B, C si assegna all'installatore la responsabilità della sicurezza impiantistica, in linea con quanto stabilito dalla legge 18 maggio 1996, n. 46.

Alla struttura pubblica è delegato il compito di vigilanza e controllo su tutto il sistema, mediante attività di monitoraggio delle installazioni in funzione del rischio dell'impianto.

Inoltre, innovazione sicuramente positiva per le imprese e gli operatori del settore, si è disposto un allargamento dei soggetti abilitati ad effettuare le verifiche periodiche, in linea con le indicazioni provenienti dalla Comunità europea riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro <sup>(33)</sup>.

Il titolare dell'impresa ha, infatti, la possibilità di scegliere

---

(32) In base alle disposizioni del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, è stato stabilito che siano le Regioni ad individuare i soggetti competenti in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro, sicché tale competenza risulta attualmente distribuita alle ASL, o alle ARPA, in relazione alla scelta che ciascuna Regione abbia effettuato.

(33) Lungo questa stessa direzione si muovono le scelte operate dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626. Il quadro normativo evidenzia l'opzione del legislatore per un modello integrato di intervento pubblico nel campo dell'azione prevenzionistica.



tra soggetti pubblici o privati per l'effettuazione sia delle verifiche periodiche sia di quelle straordinarie. In particolare si prevede che tali attività possano essere svolte non solo dalle ASL o ARPA<sup>(34)</sup>, ma anche da organismi individuati dal Ministero delle attività produttive, sulla base dei criteri stabiliti dalla normativa tecnica europea UNI CEI<sup>(35)</sup>.

Si dovrebbe in tal modo risolvere il problema della carenza dei controlli, garantendo una continua verifica di conformità degli impianti alle norme di sicurezza.

Esposti i contenuti del regolamento ed esplicitate le motivazioni alla base delle scelte effettuate, risulta chiaro che si tratta comunque di un intervento di micro-semplificazione; del resto, le premesse normative vigenti non avrebbero consentito di mettere a punto un provvedimento di più ampio respiro.

Maggiore incisività e durezza si sarebbe potuta imprimere se avesse avuto luogo quella riforma legislativa prospettata dall'art. 127, d.lgs. 112/98, che prevedeva a chiusura del titolo IV "Servizi alla persona e alla comunità" il riordino di alcune strutture, tra le quali l'ISPESL.

Nel percorso di attuazione disegnato dalla l. 59/97, l'adeguamento dal punto di vista organizzativo delle strutture dello Stato all'assetto funzionale conseguente al compimento dei conferimenti era pensato quale ultimo stadio di un processo che vedeva svolgersi, innanzi tutto, sia in senso logico che cronologico, la dismissione di funzioni e compiti dalla amministrazione dello Stato ed il conferimento a Regioni e autonomie locali, poi il conferimento di risorse strumentali ed umane, tramite d.P.C.M. agli enti destinatari dei conferimenti, e infine la soppressione o la trasformazione degli enti e degli uffici interessati dai conferimenti.

La legge 59 ha previsto, in realtà, due diverse tipologie di

---

(34) Per quanto attiene a questo specifico profilo, per la rilevanza degli interessi generali sottesi a tali procedimenti, si è ritenuto opportuno comunque mantenere la possibilità del privato di rivolgersi alla pubblica amministrazione per lo svolgimento di tali verifiche.

(35) In ambito europeo il riferimento più comune è la norma UNI CEI 45004, "Criteri generali per il funzionamento dei vari tipi di organismi che effettuano attività di ispezione".

riordino delle strutture pubbliche, che sono tra loro complementari. Da un lato, la tipologia disciplinata dagli artt. 3, c. 1, lett. *d*) e 7, c. 3, in base alla quale i decreti legislativi di conferimento dovrebbero prevedere gli interventi sulle strutture centrali e periferiche toccate dallo spostamento di funzioni, interventi da attuarsi poi in concreto tramite regolamenti governativi; dall'altro lato la tipologia definita dagli artt. 11 e ss. (capo II) che ha previsto il riordino della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri e degli enti pubblici (non operanti nel settore dell'assistenza e della previdenza) attraverso l'emanazione da parte del Governo di uno o più decreti legislativi, riordino, questo, che completa il riassetto dell'amministrazione centrale, da riferirsi alle strutture rimaste estranee ai conferimenti<sup>(36)</sup>.

Nei fatti il riordino dell'ISPESL non ha avuto luogo *ex art.* 7, c. 3, della legge 59, così come era stato previsto dall'art. 127 del d.lgs. 112/98: si è intervenuti, piuttosto, seguendo la seconda delle due tipologie di riordino appena descritte *ex art.* 11 della stessa legge 59. In attuazione del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, recante "Riforma dell'organizzazione del governo", ed in particolare in attuazione dell'art. 9, è stato infatti emanato il recentissimo d.P.R. del 4 dicembre 2002, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 2003, n. 18.

In particolare l'Istituto ha assunto la veste di ente di diritto pubblico, ottenendo così oltre ad una maggiore autonomia amministrativa e contabile, maggiore capacità scientifica ed organizzativa. Con tale decreto all'ISPESL vengono affidate importanti funzioni di ricerca nonché di prevenzione e protezione, inerenti il rispetto delle normative comunitarie di carattere sociale, l'organizzazione dei sistemi di gestione della sicurezza ed il controllo della circolazione dei prodotti sicuri. Sono previsti, inoltre, ulteriori compiti in materia di controlli, consulenza, informazione e formazione inerenti la sicurezza e la salute negli ambienti di vita e di lavoro.

Particolare attenzione meritano le funzioni di consulenza e

---

(36) Commento all'art. 127, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista, funzioni statali, regionali, locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 429 ss.

di assistenza che l'Istituto è chiamato a svolgere nei confronti dei Ministeri e delle Regioni per coadiuvare tecnicamente le strutture nella complessa attività di recepimento ed attuazione delle direttive comunitarie. L'Istituto deve esplicare inoltre una funzione di standardizzazione tecnico-scientifica delle metodiche e delle procedure, funzioni istituzionali, queste, in linea con il quadro di organizzazione tendenziale dello Stato di carattere regionalista e federalista. A tal fine l'ISPESL non dovrà limitarsi al potenziamento delle sole strutture centrali, ma anche di quelle periferiche, che siano comunque dotate di autonomia gestionale sufficientemente adeguata e raccordata alle realtà locali.

È naturale che il livello di indirizzo del governo sarà sempre più assunto dalle Regioni nell'evoluzione del quadro normativo, ma è altrettanto evidente che a livello regionale l'uniformità e la qualità nonché l'omogeneità degli interventi dovranno essere garantiti con il supporto di strutture tecnico-scientifiche aventi conoscenze ed esperienze professionali consistenti e significative in materia di prevenzione e sicurezza.

Per quanto attiene specificamente alle attività dell'ISPESL che qui più direttamente interessano, l'art. 2 del regolamento, ed in particolare il comma 6, fanno salve le competenze riconosciute all'ente dalle normative vigenti; sicché nulla pare immediatamente innovato quanto alle problematiche esposte all'inizio del presente paragrafo in relazione alla frammentazione delle competenze in materia e al difficile coordinamento tra diversi soggetti istituzionali che si trovano ad interagire.

Su questa complessa situazione – incrementata dalla difficile attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, in base alla quale tra le materie di competenza concorrente figurano la “tutela e sicurezza del lavoro” – si propone di intervenire in senso risolutivo il disegno di legge di semplificazione in via di promulgazione <sup>(37)</sup>; in particolare, l'art. 3, prevede una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro.

Tra i principi ed i criteri direttivi che vengono indicati al ri-

---

(37) Vedi nota n. 7.

guardo, sono significativi quelli indicati alle lettere *c*) “riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l’omologazione<sup>(38)</sup>, la certificazione e l’autocertificazione”; e alla lettera *i*) “riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi e competenze, garantendo indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale nel rispetto delle competenze previste dall’art. 117 Cost.<sup>(39)</sup>”.

Il fine perseguito dal Governo, si legge dalla bozza di relazione, è quello di modernizzare il sistema attraverso la predisposizione di un testo unico, non solo compilativo, ma anche innovativo, strutturato secondo la ripartizione delle competenze previste dal nuovo assetto costituzionale per quanto attiene alla competenza concorrente Stato-Regioni in materia di sicurezza del lavoro, fermo restando il compito dello Stato di assicurare il pieno rispetto delle normative di sicurezza adottate in sede di recepimento di direttive comunitarie<sup>(40)</sup>.

## 6. Conclusioni

L’esperienza condotta sulla scorta dell’art. 20, l. 59/97 ed esemplificata nei procedimenti illustrati nei paragrafi che precedono, ha condotto a ritenere che la semplificazione procedimentale richieda uno stretto collegamento ad un più ampio e

---

(38) Alle difficoltà esistenti in merito alla terminologia utilizzata e alla identificazione delle attività di omologazione distinte da quelle di verifica la giurisprudenza costituzionale ne riallaccia un’altra relativa alla ripartizione di competenze. La Corte costituzionale, in alcune pronunce, invero abbastanza datate (si veda C.Cost., sentenza 5 marzo 1987, n. 74) sembrava trarre un principio di riserva statale sulle omologazioni industriali muovendo dal carattere tecnico di talune attività della pubblica amministrazione.

(39) Sul tema vedi ampiamente V. ANGIOLINI, *Attività “tecniche” della pubblica amministrazione e riparto delle competenze tra Stato ed autonomie: in margine alla giurisprudenza costituzionale sulle “omologazioni” industriali*, in *La normativa tecnica industriale, amministrazione e privati nella normazione tecnica e nella certificazione dei prodotti industriali*, cit., pp. 231-262.

(40) Si veda in proposito il parere della XI Commissione permanente del Senato, espresso il 20 novembre 2002.

complesso processo di riordino normativo relativo ai diversi settori.

Tuttavia, anche tale metodo presenta non pochi profili problematici, che implicano valutazioni approfondite e soluzioni adeguate.

Un punto nodale del riordino della disciplina per settori di materie è dato dalla ripartizione di competenze normative tra diversi soggetti, quali ad esempio, Comunità europea, Stato, Regioni, enti locali, aspetto, questo, di crescente attualità e rilevanza, che richiede un puntuale coordinamento e raccordo tra i livelli istituzionali interessati.

Va tenuto presente, infatti, che le Regioni, a seguito del d.lgs. 112/98, sono state coinvolte in un'opera di riordino normativo per settori organici di notevole entità; la riforma del Titolo V della Costituzione ne ha ulteriormente accresciuto le competenze normative ed ha reso più evidente l'opportunità di individuare meccanismi di raccordo rafforzati tra Stato e autonomie locali, al fine di concordare profili omogenei di impianto metodologico nella produzione normativa.

La complessità di un'operazione di riordino di ampio respiro si manifesta, peraltro, non solo sotto il profilo dei soggetti implicati nella produzione normativa e nella disciplina dei procedimenti, ma anche sotto il profilo dell'individuazione di un metodo di riordino che presenti un certo grado di duttilità e ciò al fine di non procrastinare più del necessario risultati di semplificazione direttamente incidenti sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Più specificamente, se è vero che l'utilità dell'azione di semplificazione si ottiene in quanto la disciplina del settore cui il procedimento si riferisce abbia un assetto organico e risponda ad esigenze attuali, tale risultato presuppone, almeno in linea astratta, che la semplificazione procedimentale sia successiva rispetto all'adeguamento normativo. Peraltro, poiché esistono nell'ordinamento settori fortemente eterogenei, essendo alcuni particolarmente articolati e problematici, non presentando altri

necessità attuale di risistemazione complessiva, è chiara <sup>(41)</sup> l'opportunità di non rendere interdipendenti, in senso assoluto, riordino normativo da un lato e semplificazione procedimentale dall'altro.

Del resto, spesso il riordino normativo, intrapreso in un determinato settore, propaga i propri effetti ed amplia il proprio raggio di azione fino a coinvolgere settori diversi, anch'essi assai ampi. Il che, naturalmente, ostacola e rallenta fortemente la predisposizione dei testi unici di riassetto.

La consapevolezza di tali criticità ha indotto il legislatore, nell'elaborazione di una strategia di semplificazione basata su testi di riassetto normativo e codici, a proporre una strada non univoca ed a lasciare aperto un varco per interventi su singole procedure, qualora se ne ravveda l'utilità, anche a prescindere, almeno in via temporanea, da interventi di complessivo riassetto.

Queste essendo le linee lungo le quali si muove il legislatore nella predisposizione dell'ultimo disegno di legge di semplificazione, non rimane che attendere la prova che darà di sé la via intrapresa.

---

(41) A. NATALINI, *Le semplificazioni*, cit., pp. 197-220.