

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2011 • ANNO XXXII

LA QUALITÀ DELLA
LEGISLAZIONE REGIONALE

Quaderni

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO DI DIREZIONE
Filomena Terzini
Luigi Benedetti
Francesca Paron

REDAZIONE
Marina Caporale
Annamaria De Michele
Francesca Palazzi
Matteo Timiani
Claudia Tubertini

EDITING
Carlo Pedrazzi

DIREZIONE E REDAZIONE

Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna
Fax 051 5277674
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 - 47924 Rimini
tel. 0541.628111 - fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

Tutti i diritti riservati - È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Titanlito - Dogana R.S.M.

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980,
n.4824

Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

 Regione Emilia-Romagna

 **MAGGIOLI
EDITORE**

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2011 è di € 130,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. - Periodici, Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 24,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 28,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

INDICE

CONTRIBUTI

- 5 **Introduzione**
Andrea Morrone
- 9 **Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive**
Licia Califano
- 15 **La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione**
Carmen Iuvone
- 29 **La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di *better regulation***
Francesca Ferroni
- 39 **Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali**
Tommaso F. Giupponi e Corrado Caruso
- 57 **Regolazione senza qualità: il caso della Segnalazione certificata di inizio attività tra Stato e Regioni**
Edoardo C. Raffiotta
- 71 **Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione *versus* qualità?**
Simone Calzolaio
- 89 **Note sugli autori**

Introduzione

La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale

“Qualità della regolazione” è concetto ambiguo, che rimanda ad una pluralità di metodi, per realizzare la *better regulation*, obiettivo riferibile tanto alla legislazione quanto all'amministrazione. Plurime le funzioni. Per l'OCSE (2007) si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all'innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto.

Fondamentale è sempre di più la consapevolezza della qualità della regolazione in funzione di legittimazione dell'azione dei pubblici poteri: intesa sia come legittimità di “esercizio” della regolazione, sia come “dignità” della decisione politica. Questa tematica rimanda a quella della valutazione delle decisioni e delle politiche pubbliche. Valutare significa misurare in base a determinati parametri, secondo criteri stabiliti, mediante specifiche tecniche, attraverso procedimenti partecipati. Come insegna ampia e autorevole letteratura, tutto questo importa non solo notevoli difficoltà di costruzione e implementazione (basti solo pensare alle esigenze di omogeneità, attendibilità e controllabilità), ma soprattutto dei costi. Qualsiasi scelta intorno alla qualità della regolazione deve porsi sempre la questione del rapporto costi-benefici (come avviene, ad esempio, nelle esperienze inglesi e statunitensi).

Proprio la possibilità di misurare la qualità richiama l'idea della razionalità della decisione: in sé, nel contesto, nell'ordinamento dato. In questi termini possono ricevere linfa due obiettivi tanto discussi. Quello della giustiziabilità: che diventa più concreto se solo si pensa alle possibilità consentite dal controllo di ragionevolezza della legislazione e dell'amministrazione (mediante i *test* di necessità, suffi-

cienza, sussidiarietà e proporzionalità). Ma, soprattutto, quello della responsabilità. Valutare le politiche e le decisioni pubbliche attraverso il prisma della qualità della regolazione, deve essere visto come *un altro modo* di essere dell'*accountability*, sia nella versione minima del mero "render conto" dell'agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto.

Il nostro tema è destinato ad arricchirsi di sfumature ancora più complesse nella prospettiva della *multilevel governance*: la qualità della regolazione pare sempre più una chimera se la si colloca al crocevia degli ordinamenti internazionale, europeo, statale, regionale, locale. Qui il minimo che si possa pretendere, per ottenere un qualche risultato, è tanto il coordinamento (verticale e orizzontale), quanto la collaborazione tra centri di produzione normativa e di esecuzione amministrativa.

Più in generale, può sostenersi che discutere di qualità della regolazione non abbia a che fare solo con questioni tecnico-formali, ma, nella prospettiva del diritto costituzionale, attenga propriamente alla *sostanza* della "forma del governo", intendendo questa espressione in senso largo, come governo della cosa pubblica (che dai rapporti tra i poteri arriva ai rapporti tra i governanti e i governati). Lo schema oppositivo, tecnica *versus* politica, con il quale si affrontano e si interpretano ordinariamente le questioni di qualità della regolazione va più proficuamente sciolto in chiave di reciproca integrazione. La qualità della regolazione, infatti, non è contro la libertà della politica, ma attiene essa stessa all'essenza del politico: è, più semplicemente, una "qualità del politico". In questa versione dovrebbe declinarsi la tanto decantata esigenza di una cultura della regolazione: da intendersi, nella direzione qui seguita, come domanda per una cultura politica adeguata alla complessità dei nostri tempi.

In questo orizzonte si colloca il tema monografico della qualità della regolazione regionale. Dopo la riforma del Titolo V e la nuova autonomia statutaria quel tema è certamente diventato uno dei più rilevanti nei nuovi ordinamenti regionali. Basti pensare alle regole, negli statuti e/o in leggi *ad hoc*, sul *drafting*, sulla razionalizzazione del sistema delle fonti regionali e locali, sui testi unici, sui comitati per

la qualità delle leggi, sull'AIR, sulla VIR, sull'ATN, sulla partecipazione, ecc. Le Regioni sono diventate, almeno sulla carta, dei laboratori. La realtà ha però mostrato subito un altro volto. L'analisi ci consegna esperienze molto diverse ma quasi tutte scarsamente produttive in termini di risultati conseguiti. Soprattutto pare venuto meno il quadro di riferimento: l'accordo stipulato in Conferenza unificata nel 2007, una sorta di codice della *better regulation* da realizzare attraverso la cooperazione tra Stato, Regioni e enti locali, è rimasto tutto sulla carta.

I motivi di questa immediata battuta d'arresto sono molteplici, tutti, però, riconducibili allo stato dell'arte dei rapporti tra centro e periferie dopo la stagione delle riforme. Tra questi: l'aspra conflittualità tra Stato, Regioni e enti locali, dipendente dalle "incerte materie" di competenza legislativa e amministrativa, che ha messo in moto opposti processi centrifughi e centripeti; la tenue linea tra legislazione e amministrazione regionale, che si è riprodotta sia in ragione dell'inarrestato processo di amministrativizzazione della legge regionale, sia della irrisolta distinzione tra legge e regolamento regionali, sia della annosa tendenza delle politiche regionali a concretizzarsi più in una affannosa e puntistica gestione diretta di interessi, che nel più ambizioso governo della complessità delle realtà locali; la moltiplicazione, anziché la riduzione, di procedimenti decisionali e di apparati, che si ritrova in quasi tutti i nuovi statuti regionali, secondo una versione rovesciata dell'idea di semplificazione; la conseguente ossificazione degli istituti di partecipazione dei privati; nonché la paralisi dei processi decisionali, dovuta alla rivendicazione egoistica di una autonomia senza centro; e, *last but not least*, l'antica e irrisolta polemica tra regionalismo e municipalismo.

Lungo queste coordinate si è mossa la ricerca su "la qualità della legislazione regionale" condotta da un gruppo di studiosi, da me coordinato, nell'ambito di un ciclo di seminari promossi dal prof. Roberto Zaccaria, in qualità di Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. I primissimi risultati delle ricerche svolte sono stati presentati in un Seminario che si è tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna il 14 marzo 2011 e, poi, pubblicati in un volume curato da Roberto Zaccaria dal titolo *Fuga dalla legge*, Brescia, Grafo editore, 2011. I saggi che qui si pubblicano,

invece, interamente riscritti, costituiscono un ulteriore sviluppo delle ricerche intraprese in occasione del progetto promosso dal Comitato per la legislazione, e vengono ora divulgati nella veste di elaborati scientifici compiuti, ancorché destinati a costituire il punto di avvio di successive, necessarie, ricerche.

I profili trattati riguardano temi che, a nostro giudizio, costituiscono punti privilegiati di osservazione della “qualità della regolazione” nell’esperienza regionale. Tra questi, soprattutto, la metodologia per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi (MOA), le clausole valutative e la loro effettività, le conseguenze normative e pratiche nell’ordinamento regionale della introduzione nella legislazione statale della c.d. Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Andrea Morrone

Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive

Licia Califano

Sommario

1. Premessa metodologica – 2. Analisi della produzione normativa regionale – 3. Le politiche di semplificazione: inquadramento delle problematiche e rinvio.

1. Premessa metodologica

La *governance* della regolazione multilivello merita un'attenzione sempre più puntuale nella misura in cui i paesi dell'UE si muovono nella direzione del progressivo decentramento e trasferimento ai livelli di governo locale delle competenze legislative ed amministrative, per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini ed adeguarsi ai differenti contesti economico-sociali.

La necessità di semplificare e migliorare la qualità redazionale della legislazione ai vari livelli istituzionali ha seguito, come noto, accanto alla strada dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'indicazione della adozione di misure per la semplificazione ed il miglioramento della trasparenza e della chiarezza della normazione.

È peraltro significativo che l'Italia sia considerata un caso unico nei paesi dell'OCSE in termini di poteri devoluti in misura crescente al livello locale di governo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione; riforma costruita sull'idea della parificazione e separatezza dei livelli competenziali e, dunque, dei correlati interventi legislativi e regolamentari; della parificazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni quali elementi costitutivi della Repubblica; ed altresì sulla mancanza di un criterio di attribuzione automatica delle funzioni amministrative a ciascuno dei diversi livelli di governo. Un sistema, in questo senso, che fissa il prin-

cipio dell'attribuzione ai Comuni come principio guida, ma sempre derogabile sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ad adeguatezza.

Premesse queste, per altro verso, che evidenziano l'importanza di una corretta ricostruzione degli ambiti di intervento e delle caratteristiche formali e strutturali delle fonti normative ai diversi livelli di operatività per l'individuazione degli oneri amministrativi, oggetto specifico delle riflessioni che seguiranno, la cui produzione è spesso "a cascata" partendo dal livello comunitario fino al livello regionale e locale.

La complessità e specificità degli ordinamenti regionali va considerata tanto in relazione ai rapporti con il livello della normazione, sia comunitaria che nazionale e locale, quanto in ragione dell'intrinseca difficoltà di una chiara definizione dei rispettivi ambiti competenziali. In effetti il nuovo art. 117 Cost. per un verso si caratterizza in ragione dell'introduzione di un elemento fortemente innovativo nella direzione di una tendenziale equiordinazione fra potestà legislativa statale e regionale; al primo comma, infatti, definisce esplicitamente i limiti ed i vincoli riferiti per la prima volta tanto alla legislazione statale quanto alla potestà legislativa regionale. Sia lo Stato che le Regioni sono tenuti al rispetto della Costituzione e sono soggetti ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Per altro verso introduce una nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari fra lo Stato e le Regioni, costituzionalizzando, altresì, la potestà regolamentare degli enti locali. Un impianto che se ha il merito di spostare il limite dei principi da limite generale alla competenza legislativa regionale a limite eccezionale, muovendo dall'assunto di una competenza legislativa regionale generale, al contempo costruisce elenchi tassativi di materie (irrigiditi, peraltro, dall'assenza di clausole di flessibilità) e ripropone la stessa potestà legislativa concorrente nella versione ben nota all'esperienza del nostro regionalismo. Si consideri, non ultimo, la previsione della titolarità in capo allo Stato di competenze legislative di tipo "trasversale" capaci, cioè, di tagliare trasversalmente appunto le materie affidate alla potestà legislativa regionale.

Considerata la oggettiva complessità del quadro di riferimento la ricerca della qualità della legislazione se mirata anzitutto alla riduzione

dell'eccesso di regolazione, inteso come eccesso di intensità e di complessità del sistema normativo, deve allora seguire una declinazione che alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità persegue accanto alla riallocazione dinamica dei poteri di regolazione relativi a ciascun settore fra i diversi livelli di governo, tanto la semplificazione della stratificazione normativa esistente, quanto l'individuazione delle forme di regolazione e dei procedimenti decisionali più adeguati alla complessità della materia da regolare ed alla natura degli interessi coinvolti.

Quest'ultimo profilo richiede l'ulteriore specificazione che, una volta accertata la necessità dell'intervento normativo a livello comunitario, rileva vuoi la relazione della gerarchia tra le fonti, vuoi la corretta valutazione degli strumenti di acquisizione e valutazione delle opinioni delle categorie produttive interessate e delle informazioni tecnico-scientifiche rilevanti per la decisione politica.

Non ultimo va considerato il profilo della "conoscibilità" e della chiarezza della formazione sia sotto l'aspetto della qualità redazionale che della pubblicità degli atti giuridici in senso stretto e della c.d. *soft legislation*.

Per altro verso va osservato che a fronte della oggettiva difficoltà delle questioni proposte, il dibattito dottrinale risulta ad oggi prevalentemente orientato all'analisi del rapporto fra attribuzioni normative statali e regionali (ad oggi caratterizzate da un alto tasso di conflittualità e da un inevitabile intervento di "supplenza" della Corte costituzionale) alla luce dell'applicazione effettiva dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Notevole attenzione, peraltro, viene riservata al problema della qualità della regolazione rispetto alla forte complessità tecnica che spesso caratterizza le materie da disciplinare in relazione anche all'obiettivo della riduzione del carico normativo per gli operatori economici.

2. Analisi della produzione normativa regionale

Dopo la riforma costituzionale le leggi prodotte dalle Regioni tendono a configurarsi per la parte maggiore quali leggi "di settore" a fronte di un numero inferiore di leggi "di manutenzione" mirate ad interventi su profili specifici della normativa preesistente, senza ridisegnare l'im-

piano generale. Rileva in questo senso una attività fisiologica mirata al rinnovamento normativo.

Rimane invece costante, nella sostanza, il numero delle leggi provvedimento.

Se spostiamo la ricerca dalla tipologia legislativa al contenuto della stessa, osservando, cioè, di che cosa si occupa il legislatore regionale, il quadro e la valutazione sulla fisiologia del funzionamento cambia nel senso che la Regione tende piuttosto a caratterizzarsi come ente impegnato nel campo dei servizi e in misura più ridotta nel campo dello sviluppo economico e del territorio; pesano evidentemente su tale macro-settore: *a*) la mancata definizione dei compiti Stato/Regione; *b*) il ricorso a strumenti diversi dalle leggi, soprattutto a deliberazioni di Giunta in attuazione di decisioni assunte a seguito di procedure miste – es.: Conferenza Stato-Regioni – previste nell’ambito di schemi di intervento definiti a livello comunitario e/o nazionale; *c*) il ruolo secondario cui risultano confinate le assemblee legislative. Va da sé che occorrerebbe riflettere su quanto si sia ancora in presenza di incertezze destinate ad essere superate e quanto, invece, ci si trovi di fronte ad errori, incongruenze e carenze strutturali che producono conflittualità sui confini delle competenze e inevitabili squilibri nella produzione legislativa.

D'altra parte l'analisi degli strumenti riconducibili alla qualità della legislazione (leggi ben scritte, semplificazione, scelte statutarie, valutazione delle progettazioni legislative, ecc.) che a livello regionale hanno visto numerose iniziative e progressi sul versante della valutazione, soffrono ad oggi di un notevole ritardo in rapporto ad una sostanziale assenza di atti formali di valutazione politica da parte dei Consigli e delle Commissioni; dunque, la mancanza di atti di indirizzo, di mozioni per la eventuale modifica delle leggi sottoposte a controllo.

3. Le politiche di semplificazione: inquadramento delle problematiche e rinvio

Sulla base della premessa che la norma giuridica non è neutra, ma anzi orienta la dislocazione di risorse materiali e umane, ed è quindi essa stessa parametro di efficienza o di inefficienza del sistema eco-

nomico e sociale, già la *Guida alla redazione dei testi normativi* predisposta dalla Presidenza del Consiglio nel 2001, nella prospettiva di un recupero di efficienza nell'attività della pubblica amministrazione poneva come primario l'obiettivo della qualità e dell'essenzialità dei processi normogenetici.

Ragionamento, peraltro, che racchiude in sé il rischio di non produrre l'esito desiderato, bensì di aggiungere elementi di complicazione all'esistente. Evitare il verificarsi di una simile eventualità impone un approccio organico, una strategia regolativa costruita su una serie normativamente prevista di azioni volte a ridurre e snellire il già prodotto ed impedire il riprodursi delle medesime problematiche per il futuro.

Le strutture preposte alla qualità della legislazione si spiegano, in questa prospettiva, in stretta correlazione alle osservazioni precedenti. Nella medesima direzione, in particolare, si spiega l'*Accordo fra Stato e Autonomie territoriali* del 29 marzo 2007 in cui si conviene che il processo normativo debba essere informato ai principi di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità, e semplicità da perseguirsi attraverso gli strumenti dell'analisi tecnico-normativa, dell'impatto della regolamentazione *ex ante*, dell'analisi di fattibilità e della verifica di impatto della regolamentazione *ex post*.

Il profilo sul quale si soffermerà l'attenzione nelle pagine che seguono riguarda in particolare la valutazione della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (art. 9 Accordo); ciò peraltro in termini di realizzazione comporta la previsione di adeguate attività di formazione permanente a carattere giuridico-economico del personale impegnato sugli aspetti della qualità della legislazione.

Va inoltre osservato criticamente quanto sia rilevante, nell'approccio metodologico allo studio delle problematiche sulle politiche di semplificazione, la considerazione del rischio sempre presente di duplicazione e di sovrapposizione delle strutture a ciò preposte; ma emerge altresì con tutta evidenza, quale ulteriore elemento di riflessione, la crescente difficoltà dei rapporti intercorrenti fra Esecutivo e Legislativo che se certamente caratterizza il livello nazionale, nondimeno tocca, sia pure in misura e con modalità diverse, anche il livello regionale e locale.

Infine, ma non certo ultimo, nei rapporti fra i diversi livelli di governo pesa la corretta definizione di quanto ciascuno è costituzionalmente competente a fare, così come la sostanziale marginalità, ci sembra, che ad oggi nelle procedure che verranno di seguito descritte ha rivestito il ruolo degli enti locali.

Lo svolgimento delle problematiche cui si è fatto sintetico riferimento in queste note metodologiche introduttive è affidato, con specifico riferimento agli strumenti di misurazione e conseguente riduzione degli oneri amministrativi al saggio della dott.ssa avv. Carmen Iuvone. La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche di *better regulation* europee con le relative tabelle di comparazione sono prodotte dalla dott.ssa Francesca Ferroni.

Bibliografia essenziale

- CALIFANO L., *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Fano, ARAS Edizioni, 2010 e bibliografia ivi citata.
- CARLI M., *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2007.
- CARPANI G., *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, pp. 1014 ss.
- Il punto sulle Regioni a 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, ISSIRFA-CNR, Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", 2008.
- IUVONE C., *Il livello regionale ed il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010 e bibliografia ivi citata.
- MALAISSI B., *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione*, in *Il Governo forte*, a cura di G. DI COSIMO, Macerata, EUM, 2010, p. 151 ss.
- ZITO A., *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, p. 349 ss.

La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione

Carmen Iuvone

Sommario

1. Il contesto europeo – 2. Il contesto nazionale – 3. La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale – 4. Le recenti scelte normative in materia.

1. Il contesto europeo

La Misurazione degli oneri amministrativi (MOA), realizzata tramite lo *standard cost model* (SCM), costituisce una delle innovazioni più rilevanti delle politiche di *better regulation* e di semplificazione poiché consente di rileggere l'attività delle amministrazioni pubbliche in termini di adempimenti e di relativi costi gravanti sugli utenti, con l'obiettivo di ridurre gli oneri informativi obsoleti, ripetitivi ed eccessivi rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici oggetto della legislazione di settore.

La riduzione di tali oneri deve avere, dunque, come finalità quella di migliorare l'efficienza dei processi amministrativi e di ridurre il più possibile i costi inutili per le imprese e i cittadini giacché i c.d. “costi della burocrazia”, nella valutazione compiuta a livello comunitario, sono un freno notevole alla crescita e alla competitività economica. Il primo paese ad avviare una misurazione sistematica degli oneri amministrativi è stato l'Olanda dove nel 2003 è stata effettuata una stima degli oneri per le imprese associati alla regolazione. Sulle iniziative adottate a livello europeo sul tema si rinvia al contributo di Francesca Ferroni.

La Commissione europea ha predisposto nel 2007 un *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, sviluppato sulla base delle pratiche condotte in alcuni paesi,

tra cui Regno Unito, Danimarca, Paesi Bassi, per misurare gli oneri informativi imposti dalle normative di settore in un certo periodo. Il suddetto piano propone la riduzione degli oneri amministrativi del 25% nell'arco di un periodo di cinque anni fino al 2012. Tale scopo è stato, altresì, ribadito dalle conclusioni del Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 in materia di *better regulation*.

Di recente, la Commissione europea ha lanciato la strategia Europa 2020 per uscire dalla crisi e per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita "intelligente, sostenibile e solidale" e ciò anche attraverso la riduzione degli oneri amministrativi, per creare un ambiente favorevole per le piccole e medie imprese.

Gli oneri amministrativi possono essere definiti, in modo sintetico, come i costi sostenuti dalle imprese per conformarsi a obblighi informativi previsti da disposizioni normative per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria attività ad autorità pubbliche o a privati. Ne costituiscono un esempio i moduli da compilare, la documentazione da presentare, le comunicazioni da effettuare nonché i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni ed al supporto alle amministrazioni in sede di verifiche e controlli.

Gli oneri amministrativi sono stimati sulla base del costo medio che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa moltiplicato per il numero di volte in cui, ogni anno, l'attività è svolta e per il numero di imprese coinvolte. Si considerano sia i costi interni che quelli esterni, relativi al ricorso a consulenti e professionisti.

La finalità della misurazione è, dunque, quella di quantificare gli oneri amministrativi a carico delle imprese derivanti da disposizioni normative, al fine di consentire successivi interventi di semplificazione in stretta connessione con le politiche di qualità della regolazione. La loro origine ha un andamento definibile "a cascata", dal livello comunitario a quello statale, regionale e locale; sul punto si rinvia al contributo della prof. Califano.

2. Il contesto nazionale

Il nostro paese ha avviato sin dal 2007 le prime attività sistematiche di misurazione. L'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali del

29 marzo 2007 (ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c) del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, dispone che lo Stato e le Regioni fissano l'obiettivo di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi e gli obblighi d'informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi imposti alle imprese (art. 9). Nei casi in cui motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla tutela della protezione dei lavoratori o dell'ambiente lo richiedano, gli obblighi di informazione sono mantenuti.

Le azioni di misurazione e riduzione investono le tredici aree d'intervento selezionate dalla Commissione europea: diritto societario, legislazione farmaceutica, relazioni del lavoro, normativa fiscale, statistiche, agricoltura e sussidi all'agricoltura, sicurezza alimentare, trasporti, pesca, servizi finanziari, ambiente, politiche di coesione, appalti pubblici.

L'impegno alla riduzione degli oneri è stato sancito anche nell'ambito del Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007) che ha previsto interventi diretti sia all'avvio di un'attività di misurazione e riduzione degli oneri derivanti da "obblighi informativi" a carico dei privati (compilazione di moduli, tenuta di registri) sia alla riduzione di adempimenti amministrativi di altro tipo (ad esempio tramite l'effettiva sostituzione di provvedimenti espressi con meccanismi di DIA e di silenzio assenso).

Con il meccanismo del "taglia oneri amministrativi", introdotto dall'art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", il processo di misurazione e riduzione è stato messo a regime prevedendo la predisposizione di piani di semplificazione per ciascuna area di regolazione in tutte le materie di competenza statale, in vista dell'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici di almeno il 25% entro il 2012.

Si è evidenziato che "il taglia oneri ha effettivamente rafforzato la MOA e il sistema della semplificazione in termini di *accountability*, introducendo una chiara responsabilizzazione delle amministrazioni competenti per materia per quanto concerne non solo la misurazione ma soprattutto la stesura di efficaci (e implementabili) piani di

riduzione degli oneri e relativi regolamenti delegificanti. Misurazione e semplificazione sono quindi facce della stessa medaglia e insieme vanno analizzate e valutate¹.

Con il Programma di misurazione 2008-2009 e con quello 2009-2010, approvati con decreti del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa sono state individuate le aree di regolazione da misurare nel 2008, nelle materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato (ambiente, dogane, fisco) e le aree di regolazione da misurare negli anni 2009-2010 sempre nelle materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato (appalti, sicurezza sul lavoro, fisco, trasporti, agricoltura, foreste e pesca, incentivi alle imprese).

Il Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012, fornisce il quadro dei risultati raggiunti dal taglia oneri e definisce strumenti e piani operativi per intensificare e completare le attività in corso.

Gli obiettivi del Piano sono sostanzialmente quelli di ridurre entro il 2012 di almeno il 25%, gli oneri gravanti sulle imprese, con un risparmio atteso di almeno 17 miliardi di euro l'anno e di semplificare le procedure per le piccole e medie imprese.

Le azioni previste dal Piano sono: *a*) completamento entro il 2012 delle attività di misurazione e riduzione dei costi burocratici nelle materie di competenza statale, con un risparmio atteso complessivo di 11,6 miliardi di euro per le imprese. Estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle autorità indipendenti e agli oneri che gravano sulle famiglie; *b*) estensione della misurazione degli oneri alle Regioni e agli enti locali.

Si è evidenziato che la novità del piano è costituita dalla logica del risultato in quanto per ciascun intervento sono stimati i risparmi attesi e definiti i tempi, le responsabilità, le modalità di monitoraggio e i meccanismi di valutazione dei risultati.

Con il taglia oneri sono già state sottoposti a misurazione gli oneri in materia di *privacy*, lavoro e previdenza, prevenzione incendi,

(1) M. MARTELLI, *Non drammatizziamo la MOA... è solo questione di semplificazione*, in *nelMerito.com*, 15 luglio 2011.

paesaggio e beni culturali, sicurezza sul lavoro, ambiente e fisco. Il costo totale annuo per le piccole medie imprese stimato sinora è di 23 miliardi.

Al riguardo si è rilevato che “in media sono state realizzate circa due misurazioni all’anno, con tempi significativamente maggiori rispetto a quelli registrati in altri paesi; l’intervallo tra misurazione e riduzione è certamente elevato. Queste criticità sono probabilmente dovute non solo alle scarse risorse destinate in Italia alla MOA ed all’attenzione posta nel corso della misurazione, ma anche alle difficoltà derivanti dalla negoziazione, spesso lunga, necessaria per definire gli interventi di semplificazione (a fine 2010 erano state semplificate norme in tema di lavoro e previdenza, paesaggio e beni culturali, prevenzione incendi, da cui dovrebbe discendere, a regime, un risparmio annuo stimato in 5,5 miliardi di euro). L’impegno assunto dal Dipartimento della Funzione pubblica è di accelerare ulteriormente le attività in corso, misurando altre 8 aree di regolazione entro l’anno prossimo”². Sul risparmio atteso a regime dalle attività previste dal Piano per il completamento della misurazione e riduzione dei costi burocratici si rinvia al dossier *La semplificazione amministrativa per le imprese* del Dipartimento della Funzione pubblica, Ufficio per la semplificazione, 2011.

In Italia il metodo di misurazione è stato applicato tenendo conto di alcune peculiarità quali la presenza di più livelli di governo con poteri di regolazione; le caratteristiche strutturali del sistema produttivo caratterizzato da una forte presenza di piccole e medie imprese; il ruolo degli intermediari e delle associazioni di categoria che hanno evidenziato alcune criticità: la lentezza del processo e la parzialità della misurazione nazionale considerato che molti oneri derivano dalla disciplina regionale e dalle disposizioni degli enti locali.

Si applica la metodologia dello *standard cost model* (SCM) che si articola in varie fasi. Una delle attività preliminari è costituita dalla mappatura degli obblighi informativi e delle conseguenti attività amministrative e richiede una chiara individuazione della fonte regolativa del procedimento amministrativo oggetto di analisi.

(2) F. SARPI, *MOA per tutti*, in *nelMerito.com*, 10 giugno 2011.

Le modalità della misurazione sono indicate dal dossier *La semplificazione amministrativa per le imprese* che si richiama di seguito:

Come si misura:

- 1) per ciascuna area di regolazione sono individuate le procedure a “maggiore impatto” sulle imprese, tenendo conto delle indicazioni delle associazioni imprenditoriali;
- 2) per ogni procedura sono individuati in modo dettagliato tutti gli adempimenti e le attività amministrative cui sono tenute le imprese (mappatura). Questa attività si realizza attraverso: *a)* la ricognizione della normativa vigente; *b)* il confronto con le previsioni della disciplina comunitaria per individuare gli adempimenti di competenza statale; *c)* l’analisi della modulistica e delle circolari; *d)* l’individuazione delle imprese tenute ad adempiere e delle modalità di adempimento. Su tale base sono predisposti questionari per la rilevazione molto dettagliati, che prendono in considerazione tutte le attività amministrative che l’impresa deve eseguire per ottemperare agli adempimenti oggetto di misurazione;
- 3) i costi sono rilevati con tecniche diverse in base alla dimensione delle imprese: *a)* *focus group* con associazioni imprenditoriali e professionisti per le imprese fino a 5 dipendenti; *b)* indagini campionarie telefoniche e dirette sulle imprese tra 5 e 249 addetti realizzati dall’ISTAT;
- 4) gli oneri amministrativi sono stimati sulla base del costo medio (costi interni del personale impiegato e costi esterni per consulenti e intermediari) che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa moltiplicata per il numero di volte in cui, ogni anno, l’attività è svolta e per il numero d’imprese coinvolte. Le stime sono indicative dell’ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione nonostante siano basate su campioni d’imprese (40-50 imprese) dieci volte superiori a quelle utilizzati dagli altri paesi (4-5 imprese)³.

3. La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale

Sul versante regionale, in attuazione dell’Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali del 27 marzo 2007, le Regioni si sono impegnate a

(3) Dipartimento della Funzione pubblica, Ufficio per la semplificazione, *La semplificazione amministrativa per le imprese*, dossier del 21 aprile 2011, in www.innovazionepa.gov.it.

concorrere, per le materie di propria competenza, alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012.

In particolare nel periodo gennaio-giugno 2008 è stata effettuata una sperimentazione della relativa metodologia promossa dal Dipartimento per la Funzione pubblica in collaborazione con il FORMEZ, presso le Regioni Toscana, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia. La sperimentazione ha rappresentato un'importante opportunità per acquisire la metodologia adottata a livello europeo ma anche per condividere tra realtà regionali le peculiarità di una MOA regionale. Sono stati esaminati, prevalentemente, gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande a proposito dei procedimenti di avvio, sub-ingresso e trasferimento di sede.

I risultati della sperimentazione sono stati presentati in un seminario del 21 ottobre 2009 organizzato dal CISIS-Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (per gli atti www.cisis.it).

La sperimentazione ha messo in luce il ruolo fondamentale degli enti locali per rilevare i costi amministrativi in quanto l'applicazione delle norme può comportare differenze significative a livello territoriale e perché la conoscenza sul processo e sui risultati è detenuta soprattutto a livello locale dove il processo è attuato. L'elemento della varietà territoriale è stato considerato uno dei fattori che genera le maggiori criticità nello svolgimento di una MOA regionale in quanto, a parità di obbligo informativo, può configurarsi una difformità degli adempimenti richiesti a livello locale sia per i contenuti sia per il numero e la tipologia di allegati richiesti.

Si è evidenziata la necessità di condividere ed adottare una metodologia di misurazione coerente con gli *standard* definiti a livello internazionale e nello stesso tempo non eccessivamente complessa. Progressivamente l'attività di misurazione ha riguardato altre amministrazioni regionali e locali nell'ambito di progetti specifici di carattere nazionale.

In alcuni casi l'applicazione della metodologia è stata prevista a livello legislativo. La Regione Toscana, ad esempio, con la legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 "Legge di semplificazione e riordino normativo

2009” come modificata dalla legge regionale 75/2009 “Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2009”, prevede all’articolo 1 che la legge persegue l’obiettivo della rimozione o la significativa riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese.

La Regione Sicilia con la legge 12 maggio 2010, n. 11 “Disposizione programmatiche e correttive per l’anno 2010” ha previsto (art. 25) l’approvazione da parte della Giunta regionale di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza della Regione con l’obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea. A tal fine il Dipartimento regionale della Funzione pubblica e del personale coordina le attività di misurazione in raccordo con i rami dell’amministrazione interessati per materia.

La Regione Emilia-Romagna ha recentemente approvato un progetto di legge d’iniziativa della Giunta regionale “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione” (B.U.R. n. 88 del 4 agosto 2011) che all’articolo 1 prevede, tra i principi generali, l’adozione sistematica delle tecniche e delle misure finalizzate alla semplificazione, con particolare riferimento a quelle per le imprese, anche attraverso la misurazione degli oneri amministrativi e l’adozione di specifici “piani di riduzione degli oneri”, in raccordo con l’amministrazione statale e gli enti locali.

In molti altri casi le Regioni stanno iniziando ad applicare la metodologia nell’ambito di progetti specifici del Dipartimento per la Funzione pubblica in collaborazione con il FORMEZ. Dalle esperienze realizzate è emerso che l’aspetto più complesso da affrontare concerne la disomogeneità degli adempimenti richiesti sul territorio.

Come noto, infatti, la regolazione regionale si limita in molti casi a fornire una cornice normativa che gli enti locali devono poi rispettare nell’esercizio delle loro funzioni amministrative. È dalle disposizioni contenute nei regolamenti comunali (e dalle prassi operative) tuttavia che dipende una parte non irrilevante degli oneri amministrativi.

Gli enti locali, nell’esercizio della potestà regolamentare sulla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attri-

buite, possono definire liberamente i modelli e le specifiche richieste informative che le imprese devono soddisfare per adempiere gli obblighi informativi imposti dalla legislazione regionale.

A fronte di tale situazione può divenire necessario il ricorso a un campione di Comuni costruito in modo da essere il più possibile rappresentativo della realtà regionale complessiva. La possibilità degli enti locali di definire una produzione d'informazioni e di documentazione diversificata o aggiuntiva rispetto a quella prescritta rende, infatti, più lunga e complessa la mappatura degli obblighi informativi poiché impone di esaminare oltre alle norme regionali anche la regolamentazione e la modulistica di tutti gli enti locali del campione al fine di individuare gli obblighi informativi comuni e di isolare quelli per i quali gli enti locali assumono comportamenti differenziati.

A livello regionale, per accrescere l'efficacia dell'attività di riduzione degli oneri amministrativi è opportuno garantire l'adozione da parte delle Regioni di una metodologia condivisa con le Autonomie territoriali per il trattamento uniforme del problema della varietà territoriale. Il livello regionale e locale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e al conseguente ampliamento delle competenze legislative e regolamentari costituiscono, dunque, un ambito necessario di applicazione della metodologia rivolta alla misurazione e alla conseguente riduzione degli oneri amministrativi.

4. Le recenti scelte normative in materia

Il c.d. "decreto sviluppo", decreto legge 70/2011, convertito con modificazioni con la legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto varie misure in materia di semplificazione e di riduzione degli adempimenti burocratici. Sull'impianto generale del provvedimento si richiama il parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del 7 luglio 2011, in cui si evidenzia che

una prima considerazione di metodo si impone alla luce della circostanza che il Governo ha utilizzato lo strumento del decreto legge per intervenire su molti settori di competenza concorrente o residuale delle Regioni senza che sussistano i presupposti della decretazione d'urgenza e prescindendo da qualsiasi confronto con le Regioni [...] Il ricorso del Governo al voto di fiducia sul provvedimento, senza aver esperito alcun confronto preventivo con le

Regioni nel merito – nonostante sia stato richiesto a più riprese dal Presidente della Conferenza delle Regioni – di fatto rende privo di valore il parere della Conferenza unificata. Le Regioni stigmatizzano il metodo seguito, in quanto esso mina profondamente i rapporti tra lo Stato e le Regioni che dovrebbero essere, al contrario, ispirati al principio della leale collaborazione, con il rischio di generare conflitti istituzionali.

Per quanto attiene all'argomento trattato, l'art. 6 "Ulteriori riduzione e semplificazioni degli adempimenti burocratici", contiene previsioni finalizzate a ridurre gli oneri derivanti dalla normativa vigente e gravanti in particolare sulle piccole e medie imprese. Si dispone, ad esempio, che le pubbliche amministrazioni devono pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco degli atti e documenti necessari per ottenere provvedimenti amministrativi, altri atti o documenti possono essere richiesti solo se strettamente necessari e non possono costituire ragione di rigetto dell'istanza del privato.

Si prevede, altresì che allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, entro il 30 ottobre 2011, pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza. L'attuazione della disposizione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si integrano, inoltre, ulteriormente le disposizioni sullo sportello unico per le attività produttive (SUAP) di cui al d.P.R. 160/2010.

L'articolo 16 introduce, altresì, modifiche all'art. 25 del decreto legge 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, prevedendo l'estensione del meccanismo del taglia oneri alle Regioni e agli enti locali che devono adottare, nell'ambito della propria competenza, sulla base delle attività di misurazione, programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla progressiva riduzione degli oneri amministrativi.

È prevista l'estensione agli enti territoriali della misurazione degli oneri amministrativi e del meccanismo noto come "taglia oneri" ossia i costi che le imprese sostengono per fornire informazioni alla pubblica amministrazione.

Per il coordinamento delle metodologie della misurazione e della riduzione degli oneri la norma prevede la costituzione presso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 281/1997, un Comitato paritetico formato da sei membri designati rispettivamente due dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, due dal Ministro per la semplificazione normativa, due dal Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale e da sei membri designati dalla citata Conferenza unificata rispettivamente tre tra i rappresentanti delle Regioni, uno tra i rappresentanti delle Province e due tra quelli dei Comuni. Non sono previsti oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Si ricomprendono anche i cittadini, oltre alle imprese, tra i destinatari dei regolamenti governativi contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi nei diversi settori ed a semplificare e riordinare la relativa disciplina.

Si ricorda che una disposizione analoga era contenuta nel disegno di legge collegato alla finanziaria 2010 "Disposizioni in materia dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione" ed anche nel Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012 che prevede l'estensione del meccanismo del taglia oneri alle Regioni e agli enti locali.

Dalle scelte legislative compiute si conferma che il livello regionale e locale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e al conseguente ampliamento delle competenze legislative e regolamentari, costituiscono un importante ambito di applicazione della metodologia in esame.

Si è rilevato che il Comitato paritetico istituito presso la Conferenza unificata dovrà definire le strategie da seguire e occorrerà partire con il piede giusto, misurando adempimenti di comune interesse come quelli riconducibili a materie di competenza concorrente, imponendo tempi certi e massima trasparenza⁴.

(4) Sul punto F. SARPI, *MOA per tutti*, cit.

Si ritiene, pertanto, indispensabile sul piano operativo condividere e adottare una metodologia di misurazione coerente con gli *standard* definiti a livello internazionale e nello stesso tempo sostenibile e non eccessivamente complessa, tenuto conto dei caratteri della nostra realtà istituzionale, economica e sociale che è molto articolata e diversificata a livello territoriale.

Bibliografia essenziale

- BASSANINI F., *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in www.astrid-online.it.
- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 11, giugno 2005.
- CERILLI S., *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- COCO G., *Due o tre cose che so della MOA*, in *nelMerito.com*, 17 giugno 2011.
- COCO G., *Semplificazione: promesse e realtà*, in *nelMerito.com*, 6 maggio 2011.
- DE BENEDETTO M., RANGONE N., MARTELLI M., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Dipartimento della Funzione pubblica, Ufficio per la semplificazione, *La semplificazione amministrativa per le imprese*, dossier del 21 aprile 2011, in www.innovazionepa.gov.it.
- FERRARA F., *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle Regioni*, FORMEZ, 2008.
- La riduzione degli oneri amministrativi nelle Regioni, Sistemi di analisi e valutazione*, FORMEZ, 2008.
- MARTELLI M., *Non drammatizziamo la MOA... è solo questione di semplificazione*, in *nelMerito.com*, 15 luglio 2011.
- NATALINI A., *La qualità della regolazione in Italia. Una visione d'insieme*, in *Astrid Rassegna*, n. 15, settembre 2009.
- NATALINI A., SARPI F., *La riduzione degli oneri burocratici e la semplificazione dell'azione amministrativa*, in R. PEREZ (a cura di), *Il Piano Brunetta e la riforma della PA*, Rimini, Maggioli, 2009.
- NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.

- PAPARO S., *Lo stato dell'arte a livello nazionale: dalla misurazione ai tagli*, in Atti del convegno *La MOA nelle Regioni: apprendere dalle esperienze per progettare un metodo comune*, Seminario interregionale CISIS-Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici, Roma, 21 ottobre 2009 (www.cisis.it).
- PAPARO S., *Per una semplificazione di risultato*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 235 ss.
- SARPI F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 333 ss.
- SARPI F., *MOA per tutti*, in *nelMerito.com*, 10 giugno 2011.
- VESPERINI G. (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006.
- ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Seminari sulla qualità della legislazione, Roma, 2011.

La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di *better regulation*

Francesca Ferroni

Sommario

1. Brevi considerazioni introduttive – 2. Nascita, obiettivi, metodo e regole oggetto di misurazione – 3. Responsabilità politica per i programmi di semplificazione; soluzioni organizzative per gestire i programmi di misurazione; beneficiari della misurazione – 4. Altri soggetti coinvolti nel processo di semplificazione – 5. Integrazione della MOA con l'analisi d'impatto della regolazione (AIR) – 6. Trasparenza e risultati della misurazione.

1. Brevi considerazioni introduttive

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) ovvero la stima dei costi che le imprese sono tenute a sopportare a causa degli obblighi informativi (O_i) imposti dalla regolazione, ha indiscutibilmente assunto un ruolo fondamentale nelle politiche di semplificazione della legislazione degli Stati europei. Infatti, nonostante la MOA sia nata in Olanda solamente nel 2003, ad oggi, è utilizzata da ben 25 paesi europei, oltre che dall'Unione europea che, nel 2007, ha inserito nel programma della Commissione *Legiferare meglio* una strategia d'azione per la misurazione degli oneri amministrativi nell'Unione europea. L'esperienza olandese rappresenta l'archetipo della MOA in Europa. Difatti, i tratti caratterizzanti i programmi di riduzione degli oneri amministrativi dei Paesi Bassi sono stati recepiti dagli altri paesi europei e dall'Unione stessa. Ciò nonostante, attraverso la comparazione delle esperienze di alcuni paesi europei, è possibile evidenziare le peculiarità di ciascun sistema di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Nelle pagine seguenti si riportano alcune tabelle attraverso le quali, utilizzando di volta in volta parametri diversi, si evidenzieranno le

principali analogie e differenze dei programmi di misurazione degli oneri amministrativi di Olanda, Francia, Italia, Regno Unito, Germania e – ove possibile – dell’Unione europea.

2. Nascita, obiettivi, metodo e regole oggetto di misurazione

La tabella evidenzia una forte omogeneità sia per quanto riguarda l’obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro un periodo di tempo determinato, sia per quanto riguarda il metodo di misurazione utilizzato: lo *standard cost model* (SCM).

Tale metodo consiste nella valutazione dei costi derivanti dagli Oi ovvero quegli obblighi che trovano fondamento nella regolazione e impongono la raccolta, l’elaborazione, la trasmissione e la conservazione d’informazioni.

Lo SCM consiste in una valutazione di tipo quantitativo, in grado di fornire stime sugli oneri associati a ogni attività amministrativa che un’impresa deve compiere per assolvere un Oi. Tuttavia, in ciascuno dei paesi messi a confronto si pongono in essere anche valutazioni di tipo qualitativo che, di regola, sono dirette a monitorare le opinioni dei beneficiari della misurazione, sia sulle disposizioni che si stanno esaminando, sia sulle proposte di semplificazione.

Per quanto concerne le regole oggetto di misurazione, si deve evidenziare che l’Italia ha scelto di selezionare annualmente le aree di regolazione aventi maggiore impatto sulle imprese. Ne discende che il nostro paese non ha ancora una mappatura completa della *c.d. base-line* degli Oi.

	NASCITA	OBIETTIVI	METODO DI MISURAZIONE	REGOLE OGGETTO DI MISURAZIONE
OLANDA	2003	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro 5 anni; nel 2007 si è posto l'obiettivo di ridurre i costi di un ulteriore 25%.	<i>Standard cost model</i>	Gli Oi sono classificati in base alla loro origine: europea/internazionale, di attuazione di disposizioni sopranazionali, nazionale. Si misurano anche le regolazioni delle autorità indipendenti.
FRANCIA	2004 (sperimentazione) 2007 (avvio reale)	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi delle 1.000 procedure più onerose.	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da leggi nazionali (comprese quelle che traspongono direttive comunitarie) e da decreti governativi. Non si tiene conto di quelli derivanti dai regolamenti comunitari.
ITALIA	2005 (sperimentazione) 2007 (avvio reale)	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012 (legge 133/2008 c.d. "taglia oneri").	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da fonti statali e da regolamenti comunitari (solo nei settori in cui la normativa comunitaria è particolarmente incisiva). Si selezionano annualmente le aree di regolazione da misurare in base al maggior impatto che hanno sulle imprese.
REGNO UNITO	2005	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro maggio 2010 (<i>Administrative burdens reduction programme</i>).	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da leggi (comprese le norme europee direttamente applicabili), atti governativi, codici di condotta approvati dal governo e le linee guida obbligatorie. Si misurano anche le regolazioni delle autorità indipendenti, mentre sono esclusi gli oneri derivanti dall'applicazione della <i>common law</i> .
GERMANIA	2006	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2011 (<i>Programme for the reduction of bureaucracy and better legislation</i>).	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da leggi (comprese quelle che traspongono direttive comunitarie), regolamenti, decreti ed atti amministrativi del governo federale. I regolamenti comunitari, invece, sono oggetto di misurazione solo su richiesta dei Ministeri competenti.
UE	2007	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012.	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti dalla legislazione UE.

3. Responsabilità politica per i programmi di semplificazione; soluzioni organizzative per gestire i programmi di misurazione; beneficiari della misurazione

La responsabilità politica per i programmi di riduzione è tendenzialmente affidata ad un Ministero. Tuttavia, mentre alcuni paesi come, ad esempio, l'Olanda e il Regno Unito, affidano il coordinamento delle attività di misurazione alle amministrazioni economiche, altri paesi, tra i quali rientra il nostro, non fanno altrettanto. Ciò che denota la poca consapevolezza di alcuni paesi europei dell'esistenza di un legame inscindibile tra il miglioramento della regolazione e l'incremento di produttività delle imprese.

Inoltre, dall'analisi della colonna riguardante i beneficiari della misurazione, si ricava che, benché la MOA sia volta *in primis* a ridurre il carico degli oneri burocratici gravanti sull'economia, essa non riguarda soltanto le imprese ma anche i cittadini ed il terzo settore.

4. Altri soggetti coinvolti nel processo di semplificazione

Dalla tabella si ricava che, per un'efficace applicazione della MOA, è necessario coinvolgere soggetti, pubblici e privati, ulteriori rispetto agli esecutivi. Ciò che avviene, seppur in maniera differente, in tutti i paesi messi a confronto.

	RESPONSABILITÀ POLITICA PER I PROGRAMMI DI SEMPLIFICAZIONE	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE PER GESTIRE I PROGRAMMI DI MISURAZIONE	BENEFICIARI DELLA MISURAZIONE
OLANDA	Ministri degli affari economici e delle finanze.	A ogni Ministero è assegnato un target di riduzioni, mentre l'attività di coordinamento spetta al Gruppo per la riforma della regolazione (formato dai Ministeri dell'economia e delle finanze).	Imprese e, in futuro, i cittadini.
FRANCIA	Ministro del bilancio e della funzione pubblica.	È il Dipartimento per i progetti di semplificazione (istituito all'interno del Ministero del bilancio) a coordinare la MOA.	Imprese pubbliche e private, cittadini.
GERMANIA	Si è attribuito a un Ministro di istituire il Coordinatore della burocrazia e della migliore legislazione; è affiancato dal Comitato dei segretari di Stato per la riduzione della burocrazia.	L'Unità per la qualità della regolazione, collocata presso la Cancelleria, funge da anello di congiunzione tra il Coordinatore ed il Comitato dei segretari di Stato.	Imprese, terzo settore e, in futuro, i cittadini.
REGNO UNITO	<i>Better regulation executive</i> (BRE): struttura collocata nel Dipartimento per l'economia, le imprese e la riforma della regolazione.	I piani di riduzione degli oneri sono stati affidati ai singoli Ministeri, mentre al BRE è affidato il coordinamento delle attività necessarie per la realizzazione del programma. Nello svolgimento di tale attività è coadiuvato dalla <i>Better regulation commission</i> e dal <i>Panel for regulatory accountability</i> .	Imprese e terzo settore.
ITALIA	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; Ministro per la semplificazione normativa.	Ogni Ministro deve adottare un piano di riduzione degli oneri amministrativi, mentre il coordinamento dell'attività è demandato al Dipartimento della Funzione pubblica.	Imprese private con meno di 250 dipendenti e, in futuro, i cittadini.
UNIONE EUROPEA	Commissione	Parlamento, Consiglio e Commissione.	Imprese.

	SOGGETTI PUBBLICI	SOGGETTI PRIVATI
OLANDA	Le autorità locali hanno un proprio programma di misurazione coordinato con quello centrale.	Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste alle imprese ed ai <i>managers</i> , seguite da incontri con le associazioni di categoria.
FRANCIA	Laddove possono, partecipano alla misurazione le autorità locali, ma non esistono programmi specifici né forme di coordinamento con il governo centrale.	Nella valutazione dei costi sono coinvolti ordini professionali, imprese, fondazioni e cittadini. Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste e <i>focus group</i> con esperti.
ITALIA	Nell'accordo quadro del 2007 sulla semplificazione e sul miglioramento della qualità della regolazione, adottato dalla Conferenza unificata, si è stabilito che, anche per quanto riguarda la misurazione degli oneri, i vari livelli di governo devono definire obiettivi e metodologie comuni.	Le associazioni di categoria sono coinvolte sia nella fase di misurazione (esaminano la mappatura degli OI), sia in quella di individuazione e valutazione delle proposte (tavolo di monitoraggio formato da rappresentanti dell'amministrazione responsabile, del Dfp, dell'Unità per la semplificazione, delle amministrazioni locali coinvolte, degli organismi rappresentanti degli interessi economici e sociali e delle associazioni di tutela dei cittadini). Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste telefoniche e frontali, oltre a ricorrere ad esperti per la stima degli oneri gravanti sulle imprese con meno di 5 dipendenti.
REGNO UNITO	Il <i>National audit office</i> (NAO) svolge un ruolo di controllo sull'operato dell'Esecutivo. La MOA non è applicata alle norme che derivano direttamente dalle autorità locali.	L' <i>External valuation panel</i> (composto da enti ed associazioni di categoria) analizza le principali semplificazioni introdotte. Lo <i>Strategic measurement monitoring group</i> (composto da rappresentanti di associazioni di imprenditori): controlla ogni fase dell'attività governativa. Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste telefoniche e frontali, oltre a ricorrere ad esperti per la stima degli OI molto complessi.
GERMANIA	Esiste un'intesa tra l'Ufficio di statistica, i <i>Länders</i> e le associazioni dei municipi per stabilire modalità di cooperazione sulla misurazione degli oneri che, attualmente, è limitata a livello centrale.	Le associazioni imprenditoriali sono coinvolte sia in fase di stima, sia in quelle di individuazione delle ipotesi di semplificazione. Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste con le imprese e con gli esperti, oltre all'utilizzazione di simulazioni, questionari e sondaggi.

5. Integrazione della MOA con l'analisi d'impatto della regolazione (AIR)

Dalla tabella si evince che la misurazione degli oneri amministrativi non è un'attività fine a se stessa ma strumentale all'elaborazione di interventi di semplificazione.

Tuttavia, benché la MOA sia finalizzata al perseguimento di tale obiettivo, non è ovunque ben integrata con l'analisi di impatto della regolazione (AIR). Ciò è dovuto al fatto che l'AIR, a differenza della MOA, ha incontrato delle difficoltà di diffusione in Europa. Di conseguenza, la MOA è stata immediatamente collegata all'AIR solo dove quest'ultima si è affermata, non solo da un punto di vista formale, ma anche da un punto di vista sostanziale.

Ciò che è avvenuto nel Regno Unito il quale, per primo, ha importato e collaudato l'AIR dagli Stati Uniti. In Olanda, invece, la MOA è nata come una riforma a se stante e, solamente ora, si sta cercando di coordinare le due metodologie.

	IL COLLEGAMENTO TRA LA MOA E LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE	INTEGRAZIONE DELLA MOA CON L'AIR
OLANDA	La riduzione degli oneri è collegata al ciclo di bilancio.	Nonostante si ritenga importante tener conto di entrambi gli strumenti, la MOA e l'AIR sono due metodologie separate.
FRAN- CIA	La misurazione è solo una parte del più ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione.	L'AIR è in corso di introduzione e si tenderà ad integrarla con la MOA.
ITALIA	La legge 133/2008 contiene una delega al governo per adottare regolamenti attuativi della semplificazione in base agli esiti della misurazione.	Il d.P.C.M. 170/2008 che detta la disciplina dell'AIR, stabilisce, altresì, il suo legame con la MOA.
REGNO UNITO	È stato ideato un "calcolatore degli oneri amministrativi" per consentire di simulare gli effetti delle proposte di semplificazione.	L'AIR è uno strumento per tenere aggiornata la MOA.
GER- MANIA	La MOA è parte di un più ampio programma di riduzione del carico burocratico.	L'AIR deve tener conto degli oneri amministrativi.

6. *Trasparenza e risultati della misurazione*

Per quanto riguarda la diffusione dei risultati, dalla tabella si ricava che tutti i paesi hanno raggiunto un buon livello di trasparenza grazie alla diffusione, quantomeno periodica, dei risultati raggiunti dalla MOA. Tuttavia, non v'è dubbio che il maggior grado di trasparenza si sia realizzato nel Regno Unito ed in Germania ove è disponibile *on-line* il *database* creato.

Infine, per quanto concerne i risultati ottenuti, si deve evidenziare che si parla di risparmio “stimato” perché, nella maggior parte dei casi, la semplificazione degli OA comporta la predisposizione di strumenti – soprattutto di carattere informatico – che comporta costi iniziali e che non produce effetti immediati.

	ACCESSO RISULTATI DELLA MOA	RISULTATI
OLANDA	Rapporti periodici sullo stato di avanzamento del programma fruibili <i>on-line</i> .	(Anno di riferimento 2004/2005) si è stimato un risparmio di 1,5 miliardi di euro. (Anno di riferimento 2006/2007) si è stimata una riduzione di 2,1 miliardi di euro.
FRANCIA	Rapporti disponibili in internet contenenti il grado di avanzamento della riduzione degli OA rispetto all'obiettivo prefissato.	(Anno di riferimento 2008) i benefici della riduzione degli oneri sono stati stimati in 370 milioni di euro su un totale di oneri pari a 1,3 miliardi di euro.
ITALIA	Le schede MOA relative ad ogni area di regolazione (stime e risultati) sono disponibili sul sito DFP.	Con il taglio oneri sono già state sottoposte a misurazione 71 procedure ad alto impatto sulle imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali: sono stati stimati costi burocratici per 21,5 miliardi di euro all'anno e adottati interventi di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione incendi e Beni culturali che comportano un "taglio" stimato di 5,5 miliardi di euro l'anno. Il risparmio atteso a regime dalle attività previste dal Piano per il completamento della misurazione e riduzione dei costi burocratici è pari a circa 12 miliardi di euro annui.
REGNO UNITO	Rapporti periodici disponibili pubblicamente in internet; sul web è disponibile il <i>database</i> governativo delle stime degli oneri.	(Anno di riferimento 2008) sono state introdotte 240 misure di semplificazione che hanno portato ad un risparmio annuo stimato in 2,2 miliardi di euro.
GERMANIA	Rapporti periodici disponibili pubblicamente in internet; sul web è disponibile il <i>database</i> governativo delle stime degli oneri.	Dal 2006 al 2010 si è stimato un risparmio di 6,7 miliardi di euro l'anno.

Bibliografia essenziale

- BARBIERI S., *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- CALDAROZZI A., SARPI F., *La semplificazione amministrativa nei comuni italiani*, Anci-Cittalia, in corso di pubblicazione.
- CAVALLO L., COCO G. e MARTELLI M., *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, in www.administrative-burdens.com.
- COCO G., *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Economia Pubblica*, n. 1-2, 2007, pp. 37-52.
- Commissione europea, *Action programme for reducing administrative burdens in the European Union*, COM 2007 (23), 24 gennaio 2007.
- Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri*, 2009, in www.funzionepubblica.it.
- DJANKOV S., LADEGAARD P., *Review of the Dutch administrative simplification programme*, The World Bank Group, 2008.
- Governo tedesco, *Relazione del governo federale 2010*, in www.bundesregierung.de.
- NATALINI A., SARPI F., *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2009.
- National Audit Office (NAO), *Reducing the cost of complying with regulations: The delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, 2007, in www.astrid.eu.
- SARPI F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- SCM Network, *The International SCM Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, in www.administrative-burdens.com.

Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali (*)

Tommaso F. Giupponi e Corrado Caruso

Sommario

1. La valutazione delle leggi: un rinnovato spazio di intervento per i Consigli regionali? – 2. Le fonti normative rilevanti e i soggetti istituzionali coinvolti – 3. Le clausole valutative sono efficaci? L'esperienza della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e della Toscana – 4. Le tendenze emerse: la valutazione delle leggi tra mito e realtà.

1. La valutazione delle leggi: un rinnovato spazio di intervento per i Consigli regionali?

La recente tendenza volta al potenziamento degli strumenti di valutazione delle leggi e alla loro attuazione appare strettamente connessa, a livello regionale, con il complessivo processo di riforma successivo alle riforme costituzionali del 1999 (per quanto riguarda gli assetti di governo) e del 2001 (in relazione al regime delle competenze). In questo senso gli strumenti di valutazione delle leggi sembrano intersecare due questioni rilevanti, mettendole in connessione tra loro: da un lato, il generale problema della qualità della legislazione (intesa, in questo caso, come individuazione di tecniche normative chiare e interventi legislativi fattibili, in grado di essere implementati successivamente alla loro entrata in vigore); dall'altro, quello connesso alla valutazione delle politiche (intesa come generale e rinnovata forma di controllo delle Assemblee elettive sull'azione degli Esecutivi in relazione alla concrete modalità di gestione delle priorità di azione politica).

(*) Pur costituendo il lavoro frutto di riflessioni comuni, i parr. 1 e 4 sono da attribuire a Tommaso F. Giupponi, i parr. 2 e 3 sono da attribuire a Corrado Caruso.

A livello regionale, il tema degli strumenti di valutazione delle leggi sembra assumere un ruolo centrale con particolare riferimento al secondo dei profili citati, dal momento che tutti gli statuti ordinari approvati dopo la riforma del 1999 hanno cercato di individuare nuove forme di intervento e controllo da parte dei Consigli, chiaramente volte ad evitare una sostanziale marginalizzazione delle Assemblee elettive di fronte al rafforzamento degli Esecutivi regionali, e dei Presidenti (eletti direttamente) in particolare.

Per tale ordine di motivi, le citate riforme hanno imposto l'individuazione di nuove modalità di informazione, ispezione e controllo in capo ai Consigli, superando la tradizionale cogestione amministrativa tipica del precedente assetto istituzionale di tipo essenzialmente assembleare. Consigli regionali, dunque, come assemblee legislative, e con rinnovati compiti di controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche.

In un contesto di sostanziale omogeneità e tendenziale continuità delle nuove disposizioni statutarie, tra i pochi dati innovativi emerge senza dubbio il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche regionali, compreso l'inserimento di clausole valutative nella legislazione regionale.

Tuttavia, come noto, l'idea di assemblee rappresentative coinvolte direttamente nella gestione della Regione, con rilevanti compiti di amministrazione diretta, non è stata pienamente scalfata. Basti pensare a tutte quelle disposizioni statutarie che continuano ad attribuire ai Consigli ampi poteri di natura sostanzialmente amministrativa, come l'approvazione degli atti di programmazione o i molteplici poteri di nomina e di designazione dei componenti di organi od enti collegati alla Regione, in uno con il riconoscimento di rilevanti poteri di normazione secondaria¹.

(1) A dimostrazione di quanto rilevato, si veda l'ampiezza della maggior parte delle norme statutarie contenenti l'indicazione delle funzioni del Consiglio, spesso molto dettagliate e articolate (si vedano, ad esempio, l'art. 16 st. Calabria; l'art. 26 st. Campania; l'art. 28 st. Emilia-Romagna; l'art. 23 st. Lazio; l'art. 16 st. Liguria; l'art. 14 st. Lombardia; l'art. 21 st. Marche; l'art. 28 st. Piemonte; l'art. 22 st. Puglia; l'art. 11 st. Toscana;

In ogni caso, la consapevolezza di tale necessità emerge chiaramente anche a livello di iniziative istituzionali, come ben dimostrato dall'impegno profuso sul tema della valutazione dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (soprattutto a partire dalla c.d. Carta di Matera del 2007) e, con particolare riferimento alle clausole valutative, dall'esperienza del progetto CAPIRE.

Ciò, in particolare, ha portato diverse Regioni alla previsione di alcuni specifici strumenti, appositamente finalizzati alla valutazione delle leggi: *a*) la clausole valutative; *b*) le missioni valutative. In generale, come noto, le clausole valutative attengono alla valutazione d'impatto del testo legislativo in un momento successivo alla sua pubblicazione ed entrata in vigore (in questo distinguendosi da tutti quegli strumenti di garanzia della qualità della legislazione che si collocano, invece, in un momento antecedente all'approvazione della legge). Le clausole valutative introducono una forma di controllo programmato e sistematico sull'attuazione di una legge in vista di una sua successiva eventuale modifica o abrogazione.

Esse superano ed integrano il tradizionale potere conoscitivo e di controllo politico conferito ai consiglieri da tutti i nuovi statuti, con particolare riferimento alla possibilità di accedere a tutti i dati dell'amministrazione regionale, ed evolvono in modo qualificato quella generica richiesta di rendicontazione sulle attività svolte che è presente in vari testi di legge nelle più recenti legislature.

La clausola tradisce la riflessione del legislatore sulla *ratio* e sul nucleo degli obiettivi della legge nella prospettiva del cambiamento e degli effetti ultimi che si intendono produrre. In quanto forma di controllo del Consiglio sulla Giunta, la clausola valutativa impone una

l'art. 43 st. Umbria). Più in particolare, per quanto riguarda l'esercizio della potestà regolamentare, in alcuni casi è prevista una sua generale attribuzione al Consiglio (così, ad es., l'art. 37 st. Abruzzo e l'art. 35 st. Marche); più spesso, invece, la necessità di un parere consiliare sui singoli regolamenti deliberati dalla Giunta (cfr. l'art. 56 st. Campania; l'art. 50 st. Liguria; l'art. 42 st. Lombardia; l'art. 44 st. Puglia; l'art. 39 st. Umbria). Diffusa anche la previsione di un'attribuzione al Consiglio dei regolamenti delegati in materia di competenza esclusiva statale, ex art. 117, sesto comma, Cost. (così, ad es., art. 23 st. Calabria; l'art. 28 st. Emilia-Romagna; l'art. 23 st. Lazio; l'art. 50 st. Liguria; l'art. 27 st. Piemonte; l'art. 43 st. Umbria).

selezione di dati e di informazioni prevedendone una lettura analitica orientata alla risposta a puntuali quesiti.

Diverso, invece, il caso delle missioni valutative, anch'esse spesso previste da molte Regioni. Anche le missioni valutative, infatti, attendono alla fase del controllo successivo sulla legislazione; tuttavia esse presentano una struttura diversa rispetto alle clausole valutative, e non hanno natura normativa. In effetti, le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile, infatti, che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa.

Per questo motivo molti ordinamenti regionali prevedono che l'attività di controllo e valutazione, oltre a poter essere innescata da clausole introdotte in specifiche leggi, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri. Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione, in linea di sostanziale continuità con i tradizionali poteri conoscitivi e di controllo delle Assemblee legislative (come, ad es., le indagini conoscitive o, anche se più limitatamente, gli strumenti ispettivi).

2. Le fonti normative rilevanti e i soggetti istituzionali coinvolti

Diverse Regioni disciplinano in via generale l'attività di controllo e valutazione sulla qualità della legislazione in apposite disposizioni statutarie o nell'ambito del regolamento interno del Consiglio regionale. Più nello specifico, negli statuti sono spesso previste due tipologie di riferimenti: *a*) da un lato, infatti, troviamo i generali richiami alla necessità di promuovere la qualità della legislazione e la corretta redazione dei testi normativi²; *b*) dall'altro, invece, si rinvencono an-

(2) Così, ad es., l'art. 48 st. Piemonte, l'art. 44 st. Lombardia, l'art. 44 st. Toscana, l'art. 34 st. Marche, l'art. 40 st. Abruzzo e l'art. 29 st. Campania.

che disposizioni generali sulla valutazione delle politiche³, a volte con espliciti riferimenti alle clausole valutative⁴.

In tutte le principali Regioni, tuttavia, la disciplina di dettaglio sulle clausole di valutazione è contenuta nel regolamento consiliare, che individua in concreto i soggetti coinvolti nelle relative scelte e i procedimenti previsti per il loro inserimento (oltre che i soggetti responsabili e le procedure previste per la loro verifica periodica)⁵. Parziali eccezioni a questo modello di disciplina si hanno nel Friuli-Venezia Giulia ove, a causa delle disposizioni dello statuto speciale, si è adottata un'apposita legge statutaria che, insieme al regolamento interno, disciplina la previsione di clausole di valutazione⁶ e in Toscana, ove le previsioni statutarie sono integrate (previo apposito rinvio) dalla legge regionale sulla qualità della normazione⁷.

All'interno delle citate previsioni normative di solito vengono specificate: *a*) la funzione delle clausole valutative; *b*) il soggetto istituzionale a cui spetta attivarle; *c*) il generico contenuto che devono avere; *d*) l'eventuale procedimento previsto per il loro inserimento. In via di estrema sintesi, si può indicare come finalità generale delle clausole quella di monitorare e valutare i processi di attuazione ed i risultati (effetti e costi) delle politiche attivate dalle leggi regionali, attraverso la raccolta periodica delle informazioni ritenute necessarie ad opera dei soggetti specificamente individuati. L'inserimento della clausola avviene di norma nel corso dell'istruttoria legislativa, attraverso l'attivazione di uno specifico sub-procedimento.

Nell'ambito degli organi istituzionali che possono essere coinvolti dalle clausole valutative, si possono distinguere: *a*) i soggetti a cui spetta la proposta di inserimento della clausola valutativa; *b*) i soggetti a cui

(3) In questo senso, tra gli altri, si segnalano l'art. 26 st. Abruzzo, l'art. 14 st. Lombardia, l'art. 28 st. Emilia-Romagna, l'art. 21 st. Marche, l'art. 71 st. Piemonte, l'art. 19 st. Toscana, l'art. 61 st. Umbria.

(4) Cfr., ad es., l'art. 26 st. Abruzzo, l'art. 53 st. Emilia-Romagna, l'art. 45 st. Lombardia.

(5) Si vedano, ad es., l'art. 121 reg. Abruzzo, l'art. 50 reg. Emilia-Romagna, l'art. 110 reg. Lombardia, l'art. 45 reg. Piemonte, l'art. 42 reg. Umbria.

(6) Cfr. gli artt. 7 e 8 della legge 17/2007; nonché l'art. 150 del reg. interno.

(7) Si veda l'art. 5 della legge 55/2008.

spetta la relativa rendicontazione; *c*) i soggetti cui spetta la raccolta delle informazioni (che possono anche essere diversi dai soggetti a cui spetta la rendicontazione); *d*) i soggetti a cui spetta la valutazione finale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sono di solito statuto e regolamenti consiliari ad individuare l'organo a cui spetta la proposta di inserimento della clausola. In particolare, in alcune Regioni tale compito è attribuito a Comitati per la legislazione e la qualità della normazione istituiti in seno alle Assemblee legislative, di norma a composizione paritetica tra maggioranza e opposizione⁸ e a volte con la presidenza affidata all'opposizione⁹. In altre Regioni tale potere è invece affidato alle competenti Commissioni consiliari¹⁰, a volte in collaborazione con lo stesso Comitato per le legislazione, ove istituito¹¹.

Quanto ai titolari dell'obbligo di informazione, è di norma la singola clausola valutativa approvata ad individuare il soggetto istituzionale cui spetta la rendicontazione, solitamente coincidente con la Giunta. Spesso si può anche prevedere che essa possa avvalersi, per la raccolta di informazioni, di ulteriori soggetti qualificati, pubblici o privati (come, ad es., uno specifico osservatorio o altri analoghi organismi, se previsti).

La stessa clausola di valutazione stabilisce solitamente anche il destinatario della relazione, e cioè colui che esercita la funzione di monitoraggio, di solito coincidente con l'Assemblea legislativa regionale o con la Commissione consiliare competente per materia. In questo senso, l'unica Regione a prevedere uno specifico e autonomo servizio amministrativo sembra essere la Lombardia, che ha istituito nell'ambito degli Uffici della Segreteria generale del Consiglio un apposito Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali. Nelle altre

(8) Così, ad es., l'art. 121 reg. Abruzzo, l'art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia, l'art. 45 st. Lombardia e gli artt. 108-109 reg. Lombardia, l'art. 61 st. Umbria e l'art. 39 reg. Umbria.

(9) Cfr., ad es., l'art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia.

(10) Così, ad es., gli artt. 19 e 45 st. Toscana e l'art. 53 st. Emilia-Romagna (seppur implicitamente).

(11) In questo senso, ad es., gli artt. 45-46 reg. Piemonte.

Regioni, infatti, sono previsti Servizi che svolgono, tra gli altri compiti, anche funzioni di valutazione, ma non in via esclusiva¹².

Da un punto di vista sostanziale, le clausole valutative presentano una struttura flessibile a seconda del testo di legge cui accedono. Tuttavia, il contenuto delle clausole può differenziarsi in relazione al tipo di informazioni richieste, che possono essere: *a*) di tipo quantitativo (ad es. quante le risorse impiegate; quanti i soggetti destinatari dell'azione politica); *b*) di tipo qualitativo (quali i soggetti destinatari; quali gli strumenti predisposti per l'attuazione). Ulteriori differenziazioni, poi, possono riguardare (come in parte già visto) i tempi, le modalità di rendicontazione e i soggetti cui spetta la relazione sull'attuazione, nonché l'individuazione di specifiche risorse volte alla valutazione.

Più nello specifico, le clausole valutative possono prevedere, oltre al controllo sull'attuazione della legge, la successiva valutazione, in capo ad organi consiliari, dei risultati ottenuti e delle loro conseguenze, oltre ad individuare il soggetto che deve relazionare e la relativa tempistica. Infine, possono attribuire a soggetti specializzati un compito di supporto nella redazione della relazione informativa, e prevedere forme di pubblicazione della relazione e della conseguente valutazione.

(12) In Abruzzo è presente, presso la Direzione Affari della Presidenza e legislativi, il Servizio Analisi economica Statistica e Monitoraggio a sua volta distinto in Ufficio Monitoraggio e Ufficio Analisi Economia e Statistica; in Emilia-Romagna vi sono funzionari specializzati inseriti nel Servizio Legislativo istituito presso la Direzione generale dell'Assemblea. In Friuli-Venezia Giulia è presente una Posizione organizzativa specialista in Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali inserita nell'Area giuridico-legislativa della Segreteria generale del Consiglio. Nelle Marche è prevista una Posizione di funzione (posizione dirigenziale a tempo determinato) collocata nella sezione Consulenza per la normazione presso l'Area dei Servizi assembleari presso la Direzione generale dell'Assemblea. In Molise, nell'ambito del Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche regionali, nazionali e comunitarie istituito presso la Segreteria generale vi è un apposito Ufficio Monitoraggio effetti leggi regionali. In Piemonte invece vi è un apposito staff (Unità organizzativa in valutazione delle politiche e qualità della formazione) a supporto della Direzione Processo legislativo. In Toscana è presente il Settore Analisi della normazione, Biblioteca e documentazione. Assistenza all'Autorità per la partecipazione, istituito presso la Direzione Assistenza legislativa giuridica e internazionale della Segreteria generale. In Umbria, invece, c'è un'apposita sezione (Analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e la valutazione delle politiche pubbliche) istituita presso il Servizio Processo Legislazioni e Studi della Segreteria generale.

Per quanto concerne le informazioni richieste, le singole clausole individuano appositi quesiti valutativi che, in via generale, possono attenersi; 1) alla capacità della legge di produrre i cambiamenti voluti; 2) agli effetti prodotti dai nuovi strumenti introdotti; 3) alle risorse impiegate; 4) ai destinatari raggiunti; 5) all'attuazione degli interventi previsti, alle loro caratteristiche e al loro funzionamento; 6) alla tipologia di interventi realizzati per le finalità della legge; 7) alle criticità emerse e alle proposte di modifica; 8) alla complessiva qualità e all'efficacia degli interventi.

3. Le clausole valutative sono efficaci? L'esperienza della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e della Toscana

Al fine di acquisire dati utili a valutare l'efficacia degli strumenti indicati, appaiono particolarmente significative alcune esperienze regionali (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana). L'analisi, sul piano empirico, è stata quindi impostata secondo le seguenti direttrici di metodo: 1) Scelta delle Regioni – Verifica del quantitativo generale di clausole valutative approvate e conseguente scelta di alcune tra le Regioni più attive; 2) Individuazione della normativa rilevante e degli organi coinvolti – Attenzione alle previsioni degli statuti, dei regolamenti interni ai Consigli regionali, e delle eventuali leggi sulla qualità della legislazione; 3) Verifica della prassi – Se e come si sia realizzato quel processo circolare tra Consiglio e Giunta che l'introduzione della clausola valutativa presuppone¹³; 4) Valutazione sull'efficacia delle clausole – Solo a seguito di questa analisi potrà compiersi una sorta di “valutazione sulla valutazione”, volta a verificare se le clausole abbiano introdotto un meccanismo effettivo di valutazione delle politiche pubbliche.

La Regione Lombardia individua, all'art. 45 dello statuto, nel Comitato paritetico di controllo e di valutazione l'organo competente ad inserire

(13) Di norma, alla clausola valutativa, che altro non è che una disposizione normativa contenuta in un testo legislativo, la Giunta replica con una relazione indirizzata al Consiglio o alla Commissione competente. A tale relazione possono seguire note informative, elaborate periodicamente a favore dei consiglieri dagli Uffici tecnici dell'Assemblea. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti.

nei testi di legge clausole valutative, previa intesa con la Commissione consiliare competente. Tale Comitato, a norma dell'art. 108 del regolamento, ha composizione paritetica tra maggioranza e opposizione; lo stesso Presidente spetta, a rotazione, per metà della legislatura alla maggioranza e per l'altra metà all'opposizione. Il Comitato sembra essere, almeno da una lettura delle norme statutarie e regolamentari, l'organo di raccordo tra Giunta e Consiglio nell'attività di valutazione. Infatti, a norma dell'art. 109 del regolamento, è l'organo competente a ricevere le relazioni della Giunta e a vigilare sul corretto espletamento da parte dell'Esecutivo dell'obbligo informativo. Inoltre, esso cura la pubblicazione della attività di valutazione e relaziona annualmente al Consiglio regionale (v. tab. 1).

A partire dal 2004 e fino al 2010, la Lombardia ha approvato 12 leggi contenenti clausole valutative¹⁴, prevedendo anche un'apposita struttura del Consiglio per la valutazione: il già citato Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali. Il Servizio, finora, ha redatto diverse note informative anche in relazione a leggi che non hanno previsto apposite clausole valutative o comunque in relazione a misure poste in essere dalla Amministrazione regionale. Tuttavia,

Tab. 1. *Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Lombardia*

Legge	Oggetto	Articolo
Legge 28/2004	Lavoro	8
Legge 2/2006	Servizi sociali	14
Legge 16/2006	Tutela della salute	22
Legge 22/2006	Lavoro	33
Legge 19/2007	Istruzione scolastica	33
Legge 25/2007	Enti locali	9
Legge 30/2007	Commercio, fiere e mercati	1
Legge 3/2008	Servizi sociali	31
Legge 19/2008	Enti locali	21
Legge 6/2009	Servizi sociali	9
Legge 8/2009	Artigianato	5
Legge 15/2009	Ricerca scientifica e tecnologica	10

Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

(14) Cfr., ad es., la n.i. 16/2010 sul c.d. Pacchetto anticrisi.

anche quando la nota integrativa è conseguente all'apposizione di una clausola valutativa, è assente qualsiasi riferimento alla relazione della Giunta, che sembra dunque mancare. Non si è così completato il circolo virtuoso e soprattutto si è forse snaturata la stessa funzione della clausola di valutazione che dovrebbe infatti realizzare un previo raffronto con i dati forniti dalla Giunta e una successiva valutazione sui dati raccolti dall'Esecutivo e dal suo apparato amministrativo¹⁵.

Lo statuto e il regolamento consiliare della Regione Emilia-Romagna non individuano espressamente il soggetto competente ad inserire le clausole valutative, anche se da una lettura sistematica degli stessi sembrano essere le Commissioni consiliari gli organi competenti all'introduzione delle clausole. D'altro canto, una conferma di tale assetto sembra venire dall'esplicita menzione del destinatario della relazione della Giunta, individuato espressamente nella Commissione competente e nel relativo Ufficio di Presidenza¹⁶.

Peraltro, con una previsione che sembra unica nel panorama nazionale, la Regione Emilia-Romagna è l'unico ente territoriale ad estendere l'inserimento delle clausole valutative anche ai regolamenti e agli altri atti adottati dalla Giunta per l'attuazione delle leggi da valutare. Per quanto concerne l'Ufficio tecnico competente alla redazione e alla verifica dei risultati che seguono l'inserimento delle clausole, in Emilia-Romagna manca un ufficio *ad hoc*: sono presenti funzionari specializzati inseriti nel Servizio Legislativo istituito presso la Direzione generale dell'Assemblea.

La Regione Emilia-Romagna è stata la prima Regione ad avere introdotto una disposizione contenente una clausola valutativa (legge 24/2001, Edilizia residenziale pubblica). Fino ad oggi sono stati approvati 19 testi di legge contenenti clausole di valutazione, nelle materie più disparate (v. tab. 2). Sono state redatte sette relazioni dal Servizio

(15) Si veda, ad es., la n.i. 14/2009 sulla legge 19/2007 sull'istruzione e la formazione professionale, in base alla quale: "In attesa della relazione prevista dalla clausola valutativa, questa nota fa il punto su alcune misure della formazione professionale avviati nell'anno 2008/2009".

(16) Quest'osservazione sembra ora trovare sostanziale conferma dall'attribuzione, a partire dalla IX legislatura, dei compiti di valutazione alla VI Commissione consiliare.

Tab. 2. *Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Emilia-Romagna*

Legge	Oggetto	Articolo
Legge 24/2001	Edilizia residenziale pubblica	55
Legge 8/2002	Aeroportualità	6
Legge 2/2003	Servizi sociali	51
Legge 5/2004	Immigrazione	20
Legge 11/2004	Informazione e comunicazione	24
Legge 17/2005	Lavoro	47
Legge 3/2006	Emiliano-romagnoli nel mondo	18
Legge 6/2006	Cooperazione mutualistica	11
Legge 12/2006	Cinema	12
Legge 2/2007	Turismo	15
Legge 15/2007	Diritto allo studio universitario	28
Legge 17/2007	Tabagismo	7
Legge 3/2008	Carcere	9
Legge 14/2008	Giovani generazioni	46
Legge 11/2009	Amministratore di sostegno	3
Legge 15/2009	Trasporto ferroviario delle merci	10
Legge 26/2009	Commercio equo e solidale	8
Legge 3/2010	Partecipazione	18
Legge 11/2010	Edilizia sicura	14

Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

legislativo, di concerto con la Giunta, in risposta alle clausole valutative e una nota informativa redatta dal Servizio legislativo. Due relazioni (*Welfare e Tecnologie dell'Informazione*) sono state pubblicate come allegati al VI e al VII rapporto sulla legislazione (2003 e 2004). La nota informativa in questione (n. 1/2010) riguarda la clausola valutativa contenuta nella legge regionale 1/2007 sul diritto allo studio, e sembra costituire un esempio di come dovrebbe instaurarsi il circolo virtuoso introdotto dalla clausola valutativa (clausola-relazione-nota). In ogni caso, relazioni e note informative sembrano avere concluso la dinamica istituzionale. Infatti, in alcuni casi, pur essendo presentati e discussi atti di indirizzo politico sulle materie oggetto della clausola di valutazione e del conseguente monitoraggio, essi non sembrano direttamente connessi alla relazione presentata¹⁷. Dunque, nonostante

(17) Cfr., ad es., la ris. 5144/2009, che si riferisce espressamente alla legge 3/2008 in materia carceraria.

vi sia stata la conclusione del processo circolare, manca (ed è osservazione che sembra comune a tutte le esperienze analizzate) una specifica e puntuale valutazione politica sui dati raccolti.

In Toscana, l'art. 5 della legge regionale sulla qualità della legislazione (legge 55/2008) rinvia all'art. 45 dello statuto e al regolamento del Consiglio per ciò concerne le clausole valutative da inserire nell'ambito della VIR (verifica di impatto della regolazione), e individua nella Giunta l'organo obbligato a riferire al Consiglio sugli effetti della legislazione. L'art. 140 del regolamento individua la possibilità di inserire clausole valutative nell'ambito della scheda di fattibilità redatta su iniziativa dell'apposito Ufficio tecnico istituito presso l'Assemblea o su richiesta dei componenti della Commissione competente.

La struttura tecnica competente si inserisce nel Settore Analisi della normazione, Biblioteca e documentazione. Assistenza all'Autorità per la partecipazione, istituito presso la Direzione di Area per l'Assistenza legislativa. La Regione Toscana ha approvato 44 leggi contenenti clausole di valutazione, a partire dal 2001 e in diversi settori rilevanti (dall'educazione al turismo, dall'agricoltura al commercio, dall'assistenza sociale all'artigianato, dalla sanità all'immigrazione, dalla pesca al governo del territorio) (v. tab. 3). Non sono state rese pubbliche le relazioni di ritorno della Giunta agli obblighi di rendicontazione previsti dalle clausole. Di norma, tuttavia, la struttura tecnica elabora una nota informativa per ogni relazione di ritorno.

La Regione Toscana presenta il più alto numero di note integrative realizzate a seguito di clausole valutative (17), mostrando dunque l'attenzione sul punto dell'amministrazione e degli attori politici regionali, che sembrano completare il già citato processo circolare (clausola-nota-relazione). Tali note sono tutte pubblicate sul sito dell'Assemblea legislativa regionale. Non risultano, invece, atti formali di indirizzo politico adottati a seguito delle note informative trasmesse dagli uffici tecnici alle Commissioni competenti per materia.

4. Le tendenze emerse: la valutazione delle leggi tra mito e realtà

L'analisi dei dati raccolti, pur limitati ad alcune significative esperienze regionali, offre lo spunto per alcune considerazioni di sintesi in merito alle tendenze emerse in via generale (nella consapevolezza

Tab. 3. *Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Toscana*

Legge	Oggetto	Articolo
Legge 38/2001	Politiche per la sicurezza	8
Legge 18/2002	Mense pubbliche	3
Legge 32/2002	Educazione e formazione	31
Legge 12/2003	Ricerca sulla canapa	3
Legge 25/2003	Profilassi ovina	3
Legge 30/2003	Attività agrituristiche	30
Legge 32/2003	Radiazioni ionizzanti	10
Legge 45/2003	Prodotti agroalimentari	8
Legge 49/2003	Tasse automobilistiche	10
Legge 19/2004	Carburanti	22
Legge 21/2004	Distretti rurali	8
Legge 28/2004	Attività di tatuaggio e <i>piercing</i>	16
Legge 29/2004	Cremazione	9
Legge 43/2004	IPAB	34
Legge 64/2004	Agricoltura e zootecnia	14
Legge 78/2004	Cinema	6
Legge 1/2005	Governo del territorio	13
Legge 7/2005	Pesca	23
Legge 41/2005	Servizi sociali	42
Legge 64/2005	Carcere	4
Legge 66/2005	Pesca	23
Legge 12/2006	Polizia comunale e provinciale	27
Legge 30/2007	Sicurezza sul lavoro	16
Legge 38/2007	Sicurezza sul lavoro	67
Legge 59/2007	Violenza di genere	11
Legge 66/2007	Servizi postali	6
Legge 3/2008	Servizio sanitario regionale	20
Legge 9/2008	Tutela dei consumatori	11
Legge 10/2008	Artigianato	10
Legge 21/2008	Imprenditoria giovanile	10
Legge 26/2008	Diritto allo studio universitario	15
Legge 60/2008	Servizio sanitario regionale	13 / 104
Legge 66/2008	Servizi sociali	20
Legge 9/2009	Agricoltura	19
Legge 16/2009	Pari opportunità	22
Legge 20/2009	Ricerca e innovazione tecnologica	12
Legge 21/2009	Apicoltura	14
Legge 29/2009	Immigrazione	6
Legge 40/2009	Semplificazione PA	72
Legge 51/2009	Servizio sanitario regionale	46
Legge 65/2009	Servizio sanitario regionale	18
Legge 70/2009	Adozioni internazionali	6
Legge 86/2009	Prevenzione dell'usura	8
Legge 21/2010	Politiche culturali	54

Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

della necessità di attendere lo scadere dei termini previsti dalle più recenti clausole valutative inserite nella legislazione regionale)¹⁸.

Il giudizio sull'efficacia delle clausole valutative può essere ricostruito, in via generale, attraverso la risposta a tre quesiti che possono (e devono) essere tenuti logicamente e cronologicamente distinti: 1) l'inserimento nella legislazione delle clausole valutative realizza il circolo virtuoso che le stesse pretendono di creare (clausola-relazione della Giunta-nota informativa)? 2) Nei casi in cui si realizzi questo circuito virtuoso, vi è una valutazione politica dei dati raccolti, formalizzata attraverso atti di indirizzo o controllo? 3) L'inserimento delle clausole valutative riesce a condizionare la successiva produzione normativa (o comunque a tradursi in proposte di innovazione normativa)?

1) Quanto al primo profilo, va confermato che assai raramente le clausole valutative sembrano riuscire ad innescare il citato circolo virtuoso. Spesso mancano le relazioni di ritorno della Giunta, in assenza di specifici strumenti istituzionali che possano spingere la Giunta e la relativa struttura amministrativa a fornire le informazioni richieste. Non è allora un caso che spesso le note informative predisposte dalle Assemblee regionali tendano a sopperire all'assenza delle relazioni di ritorno della Giunta. Con ciò si rischia, però, di vanificare la stessa natura delle clausole valutative, che richiedono un'alterità istituzionale tra Giunta e Consiglio e, conseguentemente, una differenza strutturale e cronologica tra il momento informativo e della raccolta di dati (che dovrebbe vedere protagonista la Giunta) e quello della valutazione in senso stretto (che dovrebbe vedere protagonisti gli uffici tecnici del Consiglio).

Per far sì che possa invece completarsi questo processo circolare possono, in via di mera ipotesi, immaginarsi due strade. In primo luogo, i Consigli potrebbero utilizzare i tradizionali atti di indirizzo politico per spingere la Giunta alla specifica rendicontazione prevista. Di fronte alla mancata presentazione delle relazioni nei termini indicati,

(18) I dati disponibili, come noto, evidenziano infatti un progressivo, costante aumento del numero di clausole valutative inserite in provvedimenti legislativi regionali: 17 nel 2005, 21 nel 2006, 20 nel 2007, 23 nel 2008, 30 nel 2009 (cfr. i vari Rapporti sulla legislazione della Camera dei deputati, all'indirizzo www.camera.it/397?documenti=134).

il Consiglio potrebbe approvare una mozione che spinga la Giunta a relazionare al legislativo entro un termine certo (magari, anche in questo caso, un riferimento in tal senso potrebbe essere fatto già all'interno delle clausole). In alternativa, o secondariamente, si potrebbe agire a livello organizzativo, creando meccanismi di raccordo tra gli Uffici amministrativi della Giunta e del Consiglio, e istituzionalizzando quanto già avviene in via di prassi. Una tale operazione, però, richiede necessariamente un rafforzamento in termini di risorse e personale dei rispettivi Uffici tecnici.

2) Tuttavia, anche nei rari casi in cui il più volte citato processo circolare risulta completo, sembra mancare un vero e proprio momento valutativo di tipo eminentemente politico, formalizzato in un atto di indirizzo. Infatti la nota informativa, proprio per la sua natura tecnica, non fa altro che fotografare la situazione di fatto successiva all'introduzione di interventi normativi, senza compiere una valutazione sull'intervento legislativo relativa all'individuazione dei punti critici e ai suggerimenti sulle possibili modifiche. Queste valutazioni, proprio perché di natura eminentemente politica, non possono che essere compiute attraverso un atto collegiale del Consiglio, magari formalmente individuato dalla stessa clausola valutativa. In ogni caso, anche quando il circuito virtuoso pare essersi realizzato, sembrano mancare adeguate forme di pubblicizzazione, in grado di accrescere la responsabilità politica degli organi istituzionali e il più generale controllo dell'opinione pubblica sul loro operato¹⁹.

3) Infine, non risulta uno stretto legame tra attività di valutazione e successive innovazioni normative. L'attività di valutazione, infatti, non sembra avere un effetto diretto sulla successiva produzione normativa e sulle modifiche della relativa legislazione regionale, né, come in parte già anticipato, sembra che l'attività di valutazione sia capace di vincolare in tal senso Giunta e Consiglio.

Anche per ciò che concerne tale aspetto sarebbe forse auspicabile,

(19) Sul punto può essere interessante ricordare quanto stabilito dall'art. 109.3 reg. Lombardia, il quale prevede la pubblicazione sul sito istituzionale del Consiglio degli esiti delle attività di valutazione.

oltre che un maggiore utilizzo di atti consiliari di indirizzo, l'introduzione di apposite variazioni procedurali (aggravamenti?) sulla scorta di quanto già previsto da alcuni statuti in relazione ai progetti di legge che non seguano determinate prescrizioni sulla qualità della legislazione²⁰. Si potrebbe allora pensare di estendere analoghi meccanismi (improcedibilità, oneri di motivazione, ecc.) magari in maniera più flessibile, anche alle proposte legislative relative a discipline vigenti che siano già state oggetto di apposita valutazione (possibilità immaginabile sia ove vi sia stata comunque una valutazione politica successiva da parte del Consiglio Regionale, sia ove sia mancato l'adempimento dell'Esecutivo rispetto all'obbligo di rendicontazione). Qualora il progetto non tenga conto delle indicazioni derivanti dalla valutazione politica operata dal Consiglio successivamente all'invio della nota informativa, e il soggetto istituzionale che ha esercitato l'iniziativa legislativa non motivi le ragioni che lo hanno indotto ad allontanarsi da tali indicazioni (o che, come Giunta, hanno impedito l'invio agli Uffici competenti della relazione di ritorno), esso potrebbe essere dichiarato inammissibile dall'Ufficio di Presidenza. Si realizzerebbe così una sorta di onere qualificato di motivazione, con particolare riferimento alle iniziative legislative della Giunta, che ben si inserirebbe nel solco, tracciato proprio dalle esperienze regionali, di una progressiva e sempre più evidente motivazione dei processi di decisione politica, in piena armonia con la giurisprudenza costituzionale che sembra comunque rimettere la disciplina del procedimento legislativo allo statuto, *ex art.* 123 Cost. e, di conseguenza, nel dettaglio anche al regolamento consiliare²¹.

Anche in questo modo, forse, il mito della valutazione delle leggi riuscirà a trasformarsi sempre più in concreta realtà.

(20) Cfr., ad es., l'art. 44 st. Toscana, il quale prevede l'improcedibilità di tutti i progetti di legge che non rispettino le norme statutarie relative alla qualità della legislazione.

(21) Si veda, in particolare, la sent. 12/2006.

Bibliografia essenziale

- Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione*, www.camera.it/385.
- CAPIRE, *La valutazione delle politiche nelle Assemblee regionali*, 2011.
- CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- CARLI M. (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive, II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CARLI M., *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009, L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, www.parlamentiregionali.it.
- Controllo delle Assemblee sulle politiche e sugli interventi regionali (CAPIRE), www.capire.org.
- DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- DI COSIMO G., *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- Federalismi.it*, www.federalismi.it.
- Fondazione ASTRID, www.astrid-online.it.
- Forum di *Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.
- GIACCHETTI FANTINI M., *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006.
- Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA), www.issirfa.cnr.it.
- IUVONE C., *Il livello regionale e il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- MALAI B., *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, EUM, 2007.
- MARTINICO G., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- MILAZZO P., *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei*

- Consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Osservatorio legislativo interregionale (OLI), www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/oli/default.asp.
- Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it.
- ROSA F., *I procedimenti di controllo*, in *il Filangieri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, 2010.
- Tecniche normative, www.tecnichenormative.it.

Regolazione senza qualità: il caso della Segnalazione certificata di inizio attività tra Stato e Regioni (*)

Edoardo C. Raffiotta

Sommario

1. Premessa – 2. Il caso della SCIA – 3. I dubbi sulla SCIA – 4. Le reazioni alla SCIA: il caso della Regione Emilia-Romagna – 5.1. La controversia SCIA in materia edilizia ed il “passo indietro” del legislatore statale – 5.2. (Segue). I recenti interventi sulla SCIA nel “decreto sviluppo di ferragosto” – 6. Alcune conclusioni.

1. Premessa

Come emerge dalla presente ricerca non può esservi qualità della legislazione senza semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento legislativo multilivello e degli oneri amministrativi in capo agli enti territoriali nonché, soprattutto, agli utenti finali: i cittadini.

Negli ultimi anni molte Regioni hanno attuato le politiche comunitarie e nazionali di semplificazione e qualità della legislazione, adottando vari istituti finalizzati a razionalizzare l'ordinamento locale. Prova ne sono i risultati degli altri contributi alla presente ricerca.

Tuttavia il quesito che ancora oggi rimane è quello di comprendere se gli istituti realizzati in concreto dalle Regioni volti a semplificare l'ordinamento normativo ed amministrativo di propria competenza siano stati favoriti dallo Stato centrale, o quantomeno non ostacolati attraverso la legislazione nazionale, nel rispetto della cooperazione tra enti territoriali, al fine di realizzare un ordinamento più razionale, efficiente e fruibile per i cittadini.

(*) Il presente contributo è dedicato alla memoria dell'avv. Paolo Oberto, raffinato giurista e sincero amico prematuramente scomparso.

2. Il caso della SCIA

Alcuni spunti per tentare di orientare una risposta al summenzionato quesito potrebbero giungere dall'analisi di un istituto quale la *Segnalazione certificata di inizio attività*, meglio nota con il suo acronimo SCIA, fattispecie, in alcuni casi, stimolata dall'ordinamento comunitario; attuata in sede nazionale, e spesso utilizzata – per quanto di loro competenza – da molte Regioni.

Per favorire lo sviluppo del libero mercato interno dei servizi, la direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 – più nota come “direttiva servizi” – ha spinto gli ordinamenti nazionali ad agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi in altri Stati membri. Al fine di raggiungere i risultati descritti – anche attraverso l'introduzione di istituti di semplificazione – alcune Regioni avevano attuato la direttiva 2006/123/CE per le materie di propria competenza (ad esempio: legge regionale Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 5; legge regionale Emilia-Romagna 12 febbraio 2010, n. 4; legge regionale Umbria 16 febbraio 2010, n. 15, legge regionale Valle d'Aosta 1 giugno 2010, n. 16; d.g.r. Campania 26 novembre 2010, n. 816; d.g.r. Lombardia 27 dicembre 2010, n. 9/1062; regolamento regionale Calabria 23 marzo 2010, n. 1).

Quasi contestualmente alle menzionate disposizioni regionali – in alcuni casi dopo, si vedano le leggi delle Regioni: Abruzzo, Umbria, Emilia-Romagna – la medesima direttiva aveva ricevuto attuazione da parte dello Stato con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. L'art. 85 del decreto 59/2010 modificava l'art. 19, comma, 2 della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, estendendo – rispetto alle ipotesi della precedente legge 18 giugno 2009, n. 69 – la c.d. *Dichiarazione di inizio attività ad effetto immediato*, per tutte le attività menzionate nella “direttiva servizi”. Per cui l'attività “ove non diversamente previsto può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente, nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di cui al decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006/123/CE”. Rimaneva però ferma per le “altre attività” la regola generale del decorso dei trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente e previa contestuale comunicazione

alla pubblica amministrazione, salvo, inoltre, la clausola di riserva “ove non diversamente previsto”, eventualmente anche da parte delle Regioni.

La disciplina della “DIA immediata” disposta dal decreto 59/2010 ed integrata dalle varie disposizioni regionali – seppur stratificata e quindi non chiara come la qualità della legislazione imporrebbe – comunque, sembrava piuttosto omogenea rispetto alla legislazione regionale e volta, da un canto a semplificare gli oneri “burocratici” per coloro che volessero iniziare un’attività lavorativa imprenditoriale e professionale, dall’altro a bilanciare gli interessi pubblici garantiti dal controllo dell’amministrazione in settori ben delimitati, lasciando accettabili margini normativi alle Regioni.

Senonché, il descritto istituto della “DIA immediata” è presto nuovamente mutato, anzi, sostituito attraverso la legge 30 luglio 2010, n. 122, che, convertendo il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, in tema di misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica – attraverso l’art. 49 comma 4-*bis* – ha modificato ancora la disciplina dell’art. 19 della legge 241/1990, istituendo la *Segnalazione certificata di inizio attività*.

Il mutato art. 19 della legge sul procedimento amministrativo, infatti, ha previsto:

Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell’interessato.

La riformata disciplina della SCIA consente di iniziare un’attività immediatamente senza dover attendere la scadenza di alcun termine. Alla segnalazione andranno allegate le attestazioni di tecnici abilitati e gli elaborati progettuali, che consentiranno solo successivamente le verifiche di competenza della pubblica amministrazione, la quale nel caso accerti la carenza dei requisiti e dei presupposti, entro sessanta

giorni dal ricevimento della segnalazione, adotterà motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti causati dall'attività. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti, all'amministrazione sarà consentito di intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

In estrema sintesi, quindi, il comma *4-bis* sostituisce con la SCIA una vasta serie di titoli abilitativi allo svolgimento di certe attività (anche – ma non solo – di natura imprenditoriale, commerciale o artigianale); inoltre, delimita i poteri di controllo che l'amministrazione competente può esercitare entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA.

A sua volta, il comma *4-ter* stabilisce che la disciplina della SCIA, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) ed *m*), Cost.; inoltre, la medesima disciplina sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale. La connessione della disciplina statale alle citate materie dell'art. 117, comma 2, Cost. e gli effetti sulla normativa precedente, anche di fonte regionale, rendono chiaro l'intento del legislatore statale di dettare una normativa completa, autosufficiente, non derogabile dai legislatori regionali, dandogli il rango di "istituto generale" dell'ordinamento per chi volesse iniziare una qualsiasi attività di servizi.

3. I dubbi sulla SCIA

Al di là dei numerosi dubbi di costituzionalità posti dalla menzionata disposizione introdotta dalla legge di conversione 122/2010 "sostitutiva" della disciplina della SCIA con tutte le fattispecie nazionali e regionali – che dovrebbero essere risolti dalla Corte costituzionale a seguito dei ricorsi di alcune Regioni – tale istituto ha posto numerosi problemi, sia con riferimento al tema della qualità della legge, sia della semplificazione amministrativa.

a) Il primo dubbio interpretativo che si è posto concerne proprio i settori di applicazione della legge. Ad esempio, vien da chiedersi se la disciplina della SCIA sia applicabile anche alla materia edilizia.

Il dubbio è sorto all'Assessorato al territorio e urbanistica della Regione Lombardia, il quale ha richiesto una nota di chiarimento al Ministro per la semplificazione normativa. L'ufficio legislativo del Ministero ha chiarito che, a seguito della richiamata disciplina, la SCIA è un istituto di chiusura dell'ordinamento che si estende ed applica in tutti i settori compreso quello dell'edilizia, e nel caso in cui vi fossero contrasti tra la disciplina prevista della legge dello Stato e quella della Regione, andrà applicata la disposizione più favorevole all'autonomia del privato. Già ad una prima riflessione la nota di risposta del Ministero non sembra abbia risolto i dubbi di compatibilità tra i diversi livelli di normazione; infatti, essa non sembra neppure chiarire le discipline applicabili nei vari settori della complessa materia edilizia, basti in questo caso rinviare all'art. 22, comma 4, del d.P.R. 380/2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", il quale consente alla Regione di ampliare autonomamente le categorie di opere per cui era prevista la DIA. Tali disposizioni regionali a seguito della disciplina sulla SCIA dovrebbero essere considerate abrogate dalla legge statale, che non permette più un controllo preventivo dell'amministrazione?

b) Il secondo interrogativo – forse il più rilevante – che sembra emergere dalla riformata disciplina della SCIA concerne il dubbio sulla effettiva semplificazione degli oneri amministrativi in favore degli amministrati.

È chiaro l'intento comune a tutti i livelli normativi che hanno previsto, prima l'istituto della DIA, poi quello della DIA "immediata" ed infine della SCIA, di mirare a semplificare al massimo le procedure per l'inizio di un'attività imprenditoriale, di commercio, o di lavoro. Non vi è dubbio che scopo comune sia stato quello di ridurre gli oneri amministrativi e burocratici. Tuttavia, rispetto alle precedenti discipline – come è già emerso – quella della SCIA ha comportato un vero e proprio azzeramento dei controlli preventivi e "cucito" la "camicia di Nesso" dei 60 giorni successivi all'inizio dell'attività entro i quali completare i controlli, che – lasciando per il momento da parte i

timori delle conseguenze che i limitati controlli da parte dell'amministrazione potrebbero avere nei confronti degli spesso delicati interessi pubblici coinvolti – sembrano porre dubbi anche sull'effettiva (in concreto) semplificazione degli oneri a carico dei cittadini. In altre parole, resta il dubbio se la disciplina nazionale sulla SCIA e, di conseguenza, quella regionale che ad essa rinvia, rappresentino un vantaggio per coloro i quali volessero iniziare un'attività, oppure, al contrario, l'eccessiva semplificazione non si trasformi in un successivo aumento dei tempi e degli oneri, trasferendo in capo al cittadino la responsabilità del rispetto della legge sull'inizio di un'attività senza il vaglio – se non successivo – della pubblica amministrazione.

È il caso, ad esempio, di chi inizi un'attività priva dei requisiti previsti e solo quando l'attività sia iniziata potrà rettificare scoprendo che – magari nei margini della discrezionalità amministrativa – vi siano necessarie integrazioni che potrebbero allungare il procedimento molto più di quanto avrebbero comportato dei controlli preventivi. Probabilmente tale esempio rende maggiormente se si considera il caso dell'edilizia, nel quale dopo sessanta giorni l'opera potrebbe essere già (anche solo in parte) edificata e l'accertamento dell'amministrazione potrebbe comportare la demolizione dell'immobile, o il suo adeguamento alle indicazioni dell'autorità pubblica, con – si aggiunga – sanzioni ancora più gravi di quelle previste per l'eventuale responsabilità nel precedente regime normativo.

Problemi, inoltre, sembrano emergere con riferimento alla qualità del controllo dell'amministrazione che al fine di restare nei 60 giorni potrebbe essere (nel dubbio) più restrittivo e rigoroso dell'ordinario.

4. Le reazioni alla SCIA: il caso della Regione Emilia-Romagna

I dubbi emersi in sede di riflessione teorica sembrano aver trovato conferma nella prassi, almeno nell'analisi condotta presso la Regione Emilia-Romagna.

Che la *Segnalazione certificata di inizio attività* abbia "alterato" l'ordinamento regionale relativo all'inizio di attività di servizi nonché di opere edilizie, emerge chiaramente da un confronto della normativa regionale in materia e, soprattutto, dalla prassi seguita per "reazione" dalla Regione stessa.

Anzitutto, come ricordato, la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della competenza delle attività produttive, aveva provveduto ad attuare la "direttiva servizi" attraverso la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4, prevedendo: la disciplina dello sportello unico per le attività produttive e, altresì, la disciplina dell'avvio di una serie di attività relative ai servizi del mercato interno, quali, ad esempio, l'attività recettiva alberghiera o alcune particolari attività di commercio al dettaglio.

Di volta in volta la legge regionale disponeva se iniziare l'attività per mezzo di *Dichiarazione di inizio attività*, *Dichiarazione di inizio attività* ad effetto "immediato", o comunicazione. A seguito della legge 122/2010, per iniziare una delle attività previste dalla legge regionale 4/2010, come visto, non vi sarebbe altra procedura se non quella della SCIA, la quale ha annichilito di fatto le scelte del legislatore regionale (anche per tali ragioni, infatti, l'Emilia-Romagna è una delle Regioni che ha sollevato questione di costituzionalità della legge 122/2010 innanzi alla Corte costituzionale).

Il mutato contesto normativo ha spinto la Regione a seguire prassi differenti nei diversi settori interessati dalla disciplina della SCIA. Nel caso dell'inizio di attività imprenditoriali o di commercio, l'Assessorato alle attività produttive della Regione emiliano-romagnola ha provveduto a diffondere una nota volta a chiarire, sia agli enti locali interessati, sia soprattutto ai cittadini, il regime e quindi i differenti procedimenti amministrativi da seguire prima di iniziare una determinata attività. Individuando, quindi, ad esempio il regime dell'autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita (ai sensi del d.lgs. 114/1998 e della l.r. 14/1999), o, al contrario, il regime della SCIA per l'inizio di attività di vendita al domicilio del consumatore.

L'azione dell'Assessorato alle attività produttive è stata quindi mirata ad attuare la normativa statale e, nonostante la complessa stratificazione normativa, ha tentato di semplificare gli oneri burocratici in capo agli enti locali e agli amministrati chiarendo le singole procedure con uno schema allegato alla menzionata nota interpretativa.

In parte differente, invece, è stata la reazione della amministrazione regionale in materia edilizia. I delicati interessi coinvolti e la complessità della materia hanno spinto l'Assessore alle attività produttive e quello alla programmazione territoriale e urbanistica ad adottare una

nota volta di fatto a non applicare la normativa in materia di SCIA e lasciare invariate le disposizioni regionali vigenti in materia edilizia di DIA.

Secondo i menzionati Assessori regionali il citato parere del Servizio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa non ha fatto venir meno l'incertezza – con “argomenti insuperabili” – in favore della tesi che la *Segnalazione certificata di inizio attività* si applichi anche alla materia edilizia. Inoltre, continua la nota, “quand’anche si considerassero prevalenti gli argomenti a favore dell’immediata applicabilità della disciplina SCIA al settore edilizio, in sostituzione della DIA, è indiscutibile che ciò richiederebbe un ampio intervento interpretativo, per colmare gli ampi margini di incompletezza della disciplina della SCIA”.

Gli Assessori hanno osservato che – a garanzia dei delicati interessi coinvolti nonché della qualità della legislazione – l’art. 19 della legge 241/1990 – così come novellato dalla legge 122/2010 – non fosse in grado di rispondere e regolare i numerosi e complessi casi in cui si articola la materia edilizia regolata da leggi statali e regionali (in particolare legge regionale Emilia-Romagna 31/2002 e 23/2004). Anche se si volesse applicare la disciplina della SCIA, ai sensi dell’art. 19 della legge 241/1990, questa lascerebbe numerosi dubbi circa i requisiti ed i presupposti sull’inizio dell’attività, basti pensare alla mancata definizione (che varia da caso a caso) delle certificazioni e documenti da allegare alla segnalazione, ovvero gli indefiniti limiti ambientali, paesaggistici o culturali che la novella legislativa prevede, ma non specifica.

Anche in forza della pendente questione di costituzionalità innanzi al Giudice delle leggi (espressamente richiamata nella citata nota degli Assessori), la Regione Emilia-Romagna, quindi, “in considerazione della necessità di assicurare la continuità, la sicurezza e la celerità dei processi edilizi”, ha ritenuto opportuno propendere per una lettura prudentiale, che consentisse di continuare a dare applicazione alla disciplina di cui alle leggi regionali 31/2002 e 23/2004, così almeno, fino all’entrata in vigore di una riforma che introducesse una disciplina di dettaglio, volta a chiarire le difficoltà applicative della disciplina della SCIA. Tuttavia nella nota non si è escluso che alcuni operatori

potessero utilizzare la disciplina della *Segnalazione certificata di inizio attività*, in tal caso la Regione non sembra aver vietato l'applicazione, pur avvertendo delle difficoltà interpretative, che sarebbero potute ricadere sull'operatore stesso.

5.1. La controversia SCIA in materia edilizia ed il "passo indietro" del legislatore statale

Alcuni dei dubbi sin qui sollevati hanno probabilmente spinto il legislatore statale ad intervenire ulteriormente sulla SCIA, al fine di integrare nonché specificare (*rectius* interpretare) la sua disciplina, attraverso il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106, concernente le "Prime disposizioni urgenti per l'economia". La (già menzionata) scarsa qualità delle ricordate disposizioni della legge 122/2010, che hanno introdotto la disciplina della SCIA, ha costretto il legislatore a prevedere nel successivo d.l. 70/2011 una disposizione di carattere "interpretativo" (art. 5, comma 2, lett. c), con cui si è chiarito che le disposizioni di cui all'art. 19, della legge sul procedimento amministrativo, si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire.

Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 241/1990 si interpretano, altresì, nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'art. 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. La segnalazione pertanto cederebbe alla DIA ove alternativa o sostitutiva al permesso di costruire, in ossequio alla normativa statale o regionale, (ai sensi dell'art. 22, comma 3, del testo unico d.P.R. 380/2001). Tale disposizione "interpretativa", pertanto, sembra specificare che la disciplina della SCIA non si sostituisce (o meglio, non si sostituisce

più) direttamente a tutte le previsioni della dichiarazione di inizio attività previste da ogni normativa statale e regionale, così come a suo tempo previsto dalla legge 122/2010. Se così è, il legislatore statale (spinto sicuramente dai ricorsi di diverse Regioni alla Corte costituzionale avverso la censurata normativa) ha fatto “un passo indietro” rispetto alla precedente disciplina; probabilmente rientrando nei ranghi di costituzionalità, poiché come già osservato, non pareva compatibile con la Costituzione una norma sostitutiva dell’intera disciplina DIA prevista dalla legislazione regionale.

Tuttavia, va segnalato che il “passo indietro” del legislatore statale è parziale, perché limitato alla sola materia edilizia, e lascia fuori tutte le “sostituzioni” che la legge 122/2010 prevede in qualsiasi altra materia in cui una legge regionale avesse, nell’ambito della sua competenza, disposto l’inizio di un’attività con procedure differenti dalla segnalazione di inizio attività (si pensi, ad esempio, alle attività commerciali). Inoltre, se da un canto il d.l. 70/2011 chiarisce e specifica la disciplina della SCIA, dall’altro, interviene ulteriormente modificando procedure e limiti di applicazione, prestando ancora poca attenzione alla qualità della normazione ed alla semplificazione amministrativa. Per finalità edilizie, infatti, il decreto 70/2011 (art. 5, comma 2, lett. *b*) riduce a trenta giorni il termine entro il quale l’amministrazione può eseguire i controlli ed eventualmente vietare la prosecuzione dell’attività oggetto della SCIA. Tale previsione dovrebbe favorire la rapidità dello svolgimento delle procedure, ma sembra rappresentare un’ulteriore complicazione dell’azione dell’amministrazione controllante, probabilmente posta in difficoltà dal breve termine, amplificando i problemi, già in questa sede rilevati, a danno degli amministrati. A tale riduzione del termine, si aggiunga, il legislatore specifica ulteriormente le responsabilità e le sanzioni per chi inizia l’attività edilizia collegandole alle previsioni del d.P.R. 380/2001 (artt. da 27 a 48) nonché alle leggi regionali, intendendo trasferire, ancora una volta, in nome della semplificazione (a tutti i costi) le responsabilità (aggravate) in capo agli amministrati.

5.2. (Segue). I recenti interventi sulla SCIA nel “decreto sviluppo di ferragosto”

Allo scopo di far ripartire l'economia nazionale, nel pieno della crisi dell'estate 2011, il Governo italiano ha approvato il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, contenente “ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”. Tra gli istituti in grado di dare nuovo slancio all'economia nonché all'iniziativa dei privati è stata nuovamente rievocata la SCIA, la quale sembra venir direttamente collegata, dal menzionato decreto, al principio che presto verrà tradotto all'interno dell'art. 41 Cost. secondo cui “l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge” (così esplicitamente recita l'art. 3 del d.l. 138/2011).

Per garantire la piena operatività della SCIA il decreto 138/2011 dispone, all'art. 3, comma 3, che, in ogni caso, sono “soppresse, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi”. Viene così ribadita la centralità dell'istituto della segnalazione, ma allo stesso tempo confermato quello che in questa sede si è definito come “un passo indietro” del legislatore statale nel limitare la “sostituzione” della SCIA agli istituti per iniziare un'attività delle sole discipline previste da leggi statali, e, quindi, escludendo quelle disposte da leggi regionali.

Non può non segnalarsi, tuttavia, come tale ulteriore intervento normativo (d'urgenza) non rispetti la qualità normativa sin qui auspicata. Infatti, il decreto 138/2011, da un canto ribadisce quanto già stabilito con la legge 122/2010, prima, e dal d.l. 70/2011, dopo, circa i confini di applicazione della disciplina della SCIA; dall'altro, però, esso torna ulteriormente a specificare la disciplina della segnalazione, chiarendo (un problema tra l'altro già risolto da parte del Consiglio di Stato, ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15) circa la natura giuridica della SCIA e degli strumenti di tutela del terzo che si ritiene leso a seguito dell'attività segnalata e del mancato esercizio del potere inibitorio da parte dell'amministrazione. A tal proposito il decreto 138/2011 interviene modificando nuovamente l'art. 19 della legge sul procedimento am-

ministrativo, inserendovi un comma *6-ter*. Tale comma dispone che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati, pertanto, possono solo sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione.

Al di là delle considerazioni sul merito della scelta del legislatore d'urgenza, in questa sede, basti osservare come la definizione della disciplina, sicuramente a scapito della qualità della sua normazione, ha di fatto, ricevuto una disciplina "ad intermittenza", frutto di modifiche come visto in parte contraddette e mai sistematiche ricostruite, a partire dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che, ha convertito con modifiche il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, passando per il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, sino ad arrivare, appunto, al recente d.l. 13 agosto 2011, n. 138.

6. Alcune conclusioni

Dalla ricerca sin qui condotta, sembra emergere come la mancata collaborazione tra enti territoriali nel definire istituti a livello legislativo ed applicarli a livello amministrativo incida assai in negativo sulla qualità non solo della legge regionale, ma anche di quella statale nonché più in generale dell'ordinamento nel suo insieme. La prassi sin qui analizzata descrive come la mancata collaborazione tra enti comporti un "cortocircuito" per tutto l'ordinamento che si riverbera sull'azione amministrativa, ovviamente, a danno, in primo luogo, del cittadino. Non a caso, infatti, la collaborazione tra enti è alla base dell'accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, adottato in sede di Conferenza unificata nel marzo 2007.

La ricerca sembra dimostrare, inoltre, come non sempre la semplificazione fine a se stessa favorisca la qualità della legislazione: la riduzione o eliminazione dei controlli camuffano dietro lo *slogan* della semplicità e velocità un aggravio sostanziale delle procedure e della responsabilità a danno del cittadino.

Va segnalato in conclusione un dato, che pare emergere in particolare dalla prassi seguita nel caso dell'attuazione delle discipline della SCIA nei differenti settori dalla Regione Emilia-Romagna, ovvero una par-

tiolare attenzione alla qualità della legge regionale e soprattutto (le due cose non possono andare separate) della sua attuazione amministrativa. Attraverso quella che può essere qualificata come una vera e propria attività di assistenza in favore degli enti locali e dei cittadini nell'esplicare e chiarire la disciplina vigente, sino ad assumersi la responsabilità di non attuare la disciplina statale della *Segnalazione certificata di inizio attività*, laddove troppo onerosa e quindi inapplicabile, come nel caso della materia edilizia.

Attenzione che invece non sembra dare il legislatore statale, che – nel prevedere (nel nostro caso) discipline attraverso la decretazione d'urgenza – regola “ad intermittenza” materie come quella della SCIA che necessiterebbero, invece, di una ricostruzione sistematica, al fine di assicurare chiarezza e, di conseguenza, semplificazione dell'azione amministrativa.

Bibliografia essenziale

- CARDOSI G., *Dalla DIA alla SCIA*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n. 3, 2010, p. 17.
- CARPANI G., *Qualità della normazione dopo la riforma del Titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo (l'Accordo sancito dalla Conferenza unificata il 29 marzo 2007)*, in *Quaderni regionali*, 2007, p. 751.
- FORMEZ, *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle Regioni*, in www.formez.it.
- IUVONE C., *Il livello regionale ed il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 49.
- LAMBERTI C., *Nell'edilizia vige ancora la DIA?*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, p. 1253.
- MATTARELLA B.G., *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2010, p. 1328.
- NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- RENNI M., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 5, 2009, p. 649.

Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione *versus* qualità?

Simone Calzolaio

Sommario

1. Riferimenti e rinvii ai precedenti contributi. Oggetto dell'intervento – 2. La SCIA: semplificazione procedimentale (statale) e reazione normativa regionale – 3. SCIA edilizia, prassi amministrativa e “tempo d'adeguamento” – 4. Semplificazione procedimentale versus autonomia regionale (e locale): un modello (in)sostenibile di qualità normativa? – 5. Le intervenute modifiche all'art. 29 della legge 241/1990 come problema di qualità normativa.

1. Riferimenti e rinvii ai precedenti contributi. Oggetto dell'intervento

Molti aspetti preliminari all'indagine che segue hanno formato oggetto dei contributi che precedono, cui quindi integralmente si rinvia, in particolare, per l'analisi dei temi del rapporto fra il regime delle competenze normative e la qualità della normazione (Licia Califano), delle strategie di riduzione degli oneri amministrativi (Carmen Iuvone), del problematico inquadramento dell'istituto della SCIA (Eduardo Raffiotta).

Oggetto del presente intervento, muovendo dalla analisi dell'impatto sul livello regionale dell'introduzione dell'istituto della SCIA, è: *a*) offrire alcuni spunti sulla prassi amministrativa che, in questi pochi mesi, si è venuta realizzando in materia edilizia; *b*) segnalare alcune criticità – in tema di qualità normativa regionale – che le modalità di intervento del legislatore statale stanno concretizzando; *c*) introdurre uno spunto conclusivo in riferimento alla evoluzione dell'art. 29 della legge 241/1990.

2. La SCIA: semplificazione procedimentale (statale) e reazione normativa regionale

Come noto, la SCIA – ovvero la modifica dell’art. 19 della legge 241/1990 – viene introdotta in sede di conversione in legge del d.l. 78/2010.

In sostanza, nel volgere di pochi giorni, un istituto che aveva avuto una vita travagliata come la DIA e che solo recentemente aveva trovato uno sviluppo organico nell’ambito della legislazione regionale, viene repentinamente sostituito con la SCIA¹.

È altrettanto noto che l’introduzione della SCIA si realizza con una disposizione – da ponderare attentamente nell’ottica della c.d. qualità della normazione, e dell’accordo in tal senso fra Stato ed Autonomie territoriali del 2007 (cfr. il contributo di Carmen Iuvone) – in cui si afferma che tutti i riferimenti normativi alla DIA, anche impliciti, sono immediatamente sostituiti dalla SCIA e dalla relativa disciplina: sia statali che regionali (si tratta dell’ormai famoso art. 49, comma 4-ter, del d.l. 78/2010, introdotto in sede di conv. in legge 122/2010).

Al riguardo, è indubbio che le Regioni sono state colte di sorpresa dalla introduzione della SCIA, ed hanno reagito in ordine sparso².

(1) La convulsa evoluzione normativa dell’istituto della DIA, fino all’introduzione della SCIA, viene ricostruita in un passaggio della motivazione da un recente arresto del Consiglio di Stato, da cui emerge problematicamente il rapporto fra semplificazione procedimentale e semplificazione normativa: introdotto l’istituto della DIA, esso viene “ad onta della tanto conclamata *semplificazione normativa*”, poi sostituito dall’art. 85, comma 1, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e modificato dall’art. 4, comma 1, punto 14), dell’All. 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, già modificato dall’art. 9 della legge 18 giugno 2009, n. 69, modificato dall’art. 21, comma 1, lett. aa), della legge 11 febbraio 2005, n. 15 e quindi sostituito dall’art. 3, comma 1, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni in legge 14 maggio 2005, n. 80; e, in precedenza, già sostituito dall’art. 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537: e ciò, prima di essere da ultimo integralmente sostituito con il nuovo istituto della SCIA – Segnalazione certificata di inizio attività per effetto dell’art. 49, comma 4-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122” (Cons. St., sez. IV, sent. 8 marzo 11, n. 1423).

(2) Sul tema, sollevato dalla Regione Lombardia, della applicazione della SCIA in materia edilizia (ove il t.u. edilizia si riferisce con la DIA alla *denuncia*, non alla dichiarazione, di inizio attività), e della relativa risposta ministeriale si rinvia al contributo di Edoardo Raffiotta. Come noto alcune Regioni hanno impugnato la disciplina statale in

È possibile, ad una prima indagine, osservare un triplice atteggiamento regionale:

a) alcune Regioni hanno immediatamente tentato di adottare – in particolare nel settore della attività produttive (coinvolte nel procedimento del SUAP) – una legislazione che espressamente provvedesse a sostituire la SCIA alla DIA, chiarificando la normativa pregressa³;

b) altre Regioni hanno tempestivamente introdotto proprie d.g.r. (o provvedimenti in qualche modo assimilabili, sul piano funzionale) che possiamo definire “ricognitive” e, talvolta, anche “interpretative” della legislazione e della normativa regionale vigente a seguito dell’intervento legislativo statale⁴;

c) altre volte ancora, gli interventi di cui alle precedenti lett. *a)* e *b)* sono stati adottati in parallelo, ed è prevedibile che questo sarà il risultato inevitabile, a regime, quando risulterà (più) chiaro qual è l’impatto della SCIA sulla pregressa normativa e, in particolare, se la SCIA sostituisca senza eccezione la DIA⁵.

3. SCIA edilizia, prassi amministrativa e “tempo d’adeguamento”

Osservare la diversificata tipologia di reazioni regionali all’introduzione della SCIA, conduce a tentare di verificare quale prassi amministrativa (in questo caso principalmente locale, o meglio, comunale) ne sia seguita, nei pochi mesi trascorsi dal momento della entrata in vigore, su di una materia specifica (oggetto di forti dubbi in ordine alla immediata applicazione della SCIA): l’edilizia.

In particolare, considerata la pretesa che emerge dall’art. 49, comma 4-ter, del d.l. 78/2010 – ovvero uniformare istantaneamente l’intera disciplina statale e regionale in materia di SCIA, con la fulminea sostituzione della previgente DIA... ovunque menzionata – si è ritenuto

materia di SCIA, ed il ricorso risulta tuttora pendente avanti al giudice costituzionale. Tale aspetto non sarà appositamente approfondito in questa sede.

(3) È il caso, ad es., della Regione Abruzzo: cfr. l.r. 59/2010 e l.r. 2/2011; della Regione Marche: cfr. l.r. 16/2010.

(4) Cfr. d.g.r. 816 del 2010 della Regione Campania; d.g.r. 9/1062 del 2010 della Regione Lombardia.

(5) Cfr., ad es., la d.g.r. 644/2010 e la l.r. 21/2010 della Regione Calabria.

opportuno affrontare il rischio di una breve e sommaria indagine sul grado di impatto uniformatore che il legislatore statale è riuscito ad ottenere rispetto alla prassi amministrativa locale, in materia edilizia⁶ (cui oggi si estende, o meglio si ritiene o pretenderebbe estendersi, la disciplina della SCIA).

In sintesi: all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo art. 19 della legge 241/1990, tutti i Comuni sono stati immediatamente in grado e/o hanno ritenuto di ricevere uniformemente segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA) in materia edilizia?

La risposta è negativa.

In primo luogo, va sottolineato che a causa dell'incertezza indotta dalla portata applicativa della SCIA in materia edilizia, questa non è stata immediatamente, ed uniformemente, applicata a livello locale.

I Comuni, anche di rilevanti dimensioni, si sono regolati diversamente: a) alcuni, dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 19, hanno continuato a ritenere di richiedere e ricevere DIA (al riguardo v. in particolare la posizione dell'Anci Toscana, seguita da un certo numero di Comuni su tutto il territorio nazionale, oltre alla vicenda già descritta nel contributo di Edoardo Raffiotta della Regione Emilia-Romagna);

b) altri hanno, in parallelo, ritenuto di ricevere per i medesimi interventi edilizi sia la DIA che la SCIA (è il caso, fra i molti, dei Comuni di Milano⁷, Torino, Modena, Bologna, Genova, Perugia);

c) altri ancora hanno immediatamente richiesto la sola SCIA (è il caso, ad es., dei Comuni di Bergamo, di Pesaro e di Ferrara, quest'ultimo caso particolarmente importante perché segnala che il Comune si è mosso, almeno inizialmente, in antitesi rispetto alle indicazioni regionali).

(6) Il discorso, infatti, è diverso per le attività produttive in genere e per tutti quei provvedimenti che rientrano nella attività del SUAP: in questo caso l'uniformità – anche grazie ad un importante arresto del giudice costituzionale, cfr. sent. 15/2010 – della prassi amministrativa è ottenuta direttamente dagli interventi normativi statali, che peraltro a breve renderanno obbligatoria la richiesta della SCIA al SUAP esclusivamente tramite PEC. Sulla tematica v. D. TROMBINO, *La riforma dello sportello unico delle attività produttive*, Rimini, Maggioli, 2010.

(7) Si veda la circolare n. 4 del dicembre 2010 emanata dal Comune di Milano che espressamente sottolinea la libera alternatività fra SCIA e DIA (in attesa di chiarimenti normativi e giurisprudenziali).

È prevedibile che in un futuro prossimo, progressivamente, queste prassi tenderanno ad uniformarsi sulla base delle indicazioni giurisprudenziali (a partire da quelle del giudice costituzionale, che è stato investito della questione da diverse Regioni, e dei giudici amministrativi) e anche grazie agli interventi normativi (o assimilabili) regionali cui si è accennato in precedenza⁸.

Tuttavia, proprio nell'ottica della qualità della normazione è opportuno isolare il fenomeno che si è prodotto.

Un intervento normativo dal rilievo ponderoso, come quello in materia di SCIA, introdotto in modo repentino e scoordinato, con la pretesa di applicarsi immediatamente anche al settore dell'edilizia (come emerge dalla nota ministeriale del 16 settembre 2010), ha ottenuto un effetto opposto rispetto a quello che si prefiggeva: ha condotto la prassi amministrativa dei Comuni ad orientarsi in ordine sparso secondo le diverse interpretazioni locali della disposizione dell'art. 49 del d.l. 78/2010.

Con la paradossale conseguenza per cui lo stesso imprenditore edile può attualmente trovarsi nella condizione di dover presentare – per lo stesso intervento edilizio – la DIA (in un certo Comune), la SCIA (in

(8) Nel momento in cui si licenzia il presente contributo va dato atto della introduzione – conclusione adeguata all'andamento disordinato della evoluzione normativa della SCIA edilizia – di una disposizione di interpretazione autentica (ancora una volta inserita in un emendamento a decreto legge approvato in sede di conversione) la quale afferma che “Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale” (così art. 5, comma 2, lett. c, del d.l. 70/2011, come modificato in sede di conversione in legge 106/2011). Sui dubbi che la disciplina continua a sollevare v. S. MAINI, *La nuovissima “SCIA” in materia edilizia: tutto chiarito?*, in *LexItalia.it*, n. 6, 2011.

un altro), entrambe (in un altro Comune ancora): una vera e propria... *liberalizzazione!*

È da sottolineare anche il dato quantitativo che si osserva prodursi di fronte agli enti comunali a seconda della prassi amministrativa in concreto adottata.

Nei Comuni che hanno adottato la prassi *sub c)* – mostrando all’utenza certezza in ordine alla applicazione della SCIA, plasticamente rappresentata da un celere, estivo, aggiornamento della necessaria modulistica *on-line* – si osserva quantitativamente un (tendenziale) “effetto sostituzione” della SCIA alla DIA (al netto delle ipotesi in cui ora è sufficiente la comunicazione di attività edilizia libera).

Diversamente, nei Comuni che hanno adottato la prassi *sub b)* (evidentemente anche quella *sub a)*, e che quindi hanno mostrato una perplessità, o una ostilità, all’utenza in ordine alla applicazione della SCIA edilizia (ad es. non aggiornando prontamente la modulistica *on-line*), l’impatto numerico delle richieste di SCIA è sensibilmente inferiore a quello precedente delle DIA e spesso si assiste, laddove possibile, ad un ritorno alla richiesta del permesso di costruire.

Anche questo aspetto va adeguatamente isolato, per tentare una valutazione in ordine all’avvertita esigenza di una maggiore attenzione alla qualità normativa e, in quel contesto, alla necessaria ed adeguata ponderazione dei fattori “tempo” ed “adeguamento”, rispetto alla valutazione della qualità di interventi normativi che incidono sulla attività amministrativa.

La prassi sin qui tratteggiata induce a ritenere che una riforma (di semplificazione o, meglio, di liberalizzazione procedimentale) come quella introdotta con la SCIA necessita di un margine di formazione e collaborazione dei diversi livelli istituzionali coinvolti, su cui intende spiegare effetti immediati, che non possono non essere tenuti in considerazione: in mancanza, si realizza quanto si è appena descritto, ovvero che la prassi amministrativa tende a procedere in ordine sparso. Ciò influisce sull’impatto quantitativo (e territoriale) dell’intervento normativo, che ne risulta decisamente ridimensionato, e finisce per scaricare gli effetti negativi dell’incertezza applicativa sulla PA, incapace di rispondere uniformemente sul territorio nazionale, e quindi sui cittadini (e, di riverbero, sulla attività giurisdizionale).

Solo per esemplificare alcuni problemi che con ogni probabilità saranno presto oggetto di contenzioso amministrativo: che valore ha una DIA in materia edilizia ricevuta dal Comune dopo l'entrata in vigore della SCIA (che, a rigore, la sostituisce)? Sulla base di quale titolo giuridico, a quel punto, il privato sta realizzando attività edilizia (e cosa può opporre il privato, o la PA che ha ricevuto la DIA, ad un terzo che richieda un provvedimento negatorio dell'attività oggetto di DIA)?⁹⁾

(9) Ovviamente non è questa la sede (e non forma oggetto del presente intervento) la questione della natura della DIA, e la soluzione dei problemi accennati (che ci si limita a segnalare, essendo a mio avviso conseguenza diretta della carente qualità normativa dell'intervento legislativo). Sotto questo profilo si deve sottolineare che se sembra chiaro che la SCIA rappresenti un atto privato e non possa avere natura provvedimentale, lo stesso non può escludersi per la DIA, come dimostra la recentissima ordinanza di rimessione alla adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sez. IV, ord. 5 gennaio 2011, n. 14), nella quale si dà atto del conflitto giurisprudenziale in materia e si richiede una decisione, fra l'altro, sui seguenti profili: "a) la qualificazione giuridica sostanziale dell'istituto e, quindi, la natura privata oppure provvedimentale della fattispecie realizzata a mezzo della denuncia di inizio di attività, tenendo presente che il testo unico dell'edilizia la ricomprende tra i titoli abilitativi, anche se atto del denunciante privato; b) risolta la qualificazione di natura sostanziale, involgente sia i poteri di inibizione che di autotutela successiva (autotutela fatta salva anche nell'istituto recente della SCIA), conseguente è il problema delle tecniche di tutela, dei risvolti processuali e dei rimedi giurisdizionali ai quali può ricorrere il terzo; c) sulla base della soluzione adottata nella ricostruzione sostanziale dell'istituto, il rimedio giurisdizionale effettivo, comprende anche la eventuale ammissibilità, in tale fattispecie ma anche più in generale, della azione di accertamento da parte del terzo dinanzi a fattispecie che modificano i confini tra pubblico e privato e che esigono, a fini di liberalizzazione e semplificazione, un intervento solo eventuale e successivo dell'amministrazione pubblica nel rapporto tra autorità e libertà". Nel momento in cui si licenzia il presente contributo, sono intervenuti due fatti di un certo rilievo che, in qualche modo, suffragano l'impostazione critica che si propone nel presente contributo in ordine alla qualità degli interventi normativi statali in materia di SCIA. In primo luogo, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sent. 29 luglio 2011, n. 15), si è espressa in una pronuncia articolata e chiarificatrice, in cui – in estrema e sommaria sintesi – si esclude la natura provvedimentale della DIA, se ne riconosce la natura di atto privato, ma, d'altra parte, per apprestare la necessaria (e articolata) tutela processuale ai terzi che si ritengono lesi dallo svolgimento della attività oggetto della DIA, si configura il silenzio serbato dall'amministrazione nel termine prestabilito dalla legge per l'adozione di provvedimento di diniego rispetto alla attività dichiarata come silenzio significativo negativo ("il silenzio di che trattasi, producendo l'esito negativo della procedura finalizzata all'adozione del provvedimento restrittivo, integra l'esercizio del potere amministrativo attraverso l'adozione di un provvedimento tacito negativo equiparato dalla legge ad un, sia pure non necessario, atto espresso di diniego dell'adozione del provvedimento inibitorio", così il punto 6.2.1 della citata sen-

D'altra parte, cosa accade se la Corte costituzionale, o la giurisprudenza amministrativa, propendono per una lettura diversa da quella proposta dalla nota ministeriale (e seguita dai Comuni "più virtuosi") e concludono che la SCIA non si applica alla materia edilizia?¹⁰

tenza). Ne consegue che il terzo potrà esperire sia l'azione di annullamento, sia, a certe condizioni, anche l'azione di condanna dell'amministrazione all'adozione del provvedimento negatorio dell'attività oggetto di DIA (cfr. artt. 30 e 31 CPA, oltre alla motivazione della sentenza, punto 6.2 ss.). La sentenza in parola ha fornito il terzo – "che subisca una lesione in un arco di tempo anteriore al decorso del termine perentorio fissato dalla legge per l'esercizio di tale potere [...] specie alla luce dell'introduzione della DIA a legittimazione immediata e dell'avvento della SCIA" (così punto 6.5 della decisione) – anche di una tutela giurisdizionale preventiva (rispetto allo spirare del termine entro il quale l'amministrazione può adottare un provvedimento di diniego), consistente, in primo luogo, in un'azione atipica di accertamento "tesa ad ottenere una pronuncia che verifichi l'insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della denuncia, con i conseguenti effetti conformativi in ordine ai provvedimenti spettanti all'autorità amministrativa", nell'ambito della quale possono essere richieste "nella pendenza del giudizio di merito, le misure cautelari necessarie, ai sensi dell'art. 55 del codice del processo amministrativo"; in secondo luogo, si ritengono adottabili misure cautelari *ante causam*, anche a prescindere dalla proposizione dell'azione di accertamento (la quale, per concludere, una volta spirato il termine per l'adozione del provvedimento negatorio dell'attività oggetto di DIA, senza che tale provvedimento sia stato adottato, si converte in domanda di impugnazione del provvedimento/silenziato significativo negatorio serbato dalla PA: cfr. punto 6.5.3 della sentenza).

Trascorsi pochi giorni da una così articolata sentenza, nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 148/2011, si legge, all'art. 6, comma 1, lett. c), che: "1. All'art. 19, della legge 7 agosto 1990, n. 241 sono apportate le seguenti modificazioni: [...] c) è aggiunto, in fine, il seguente comma: '6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104'". Sarebbe dunque che il legislatore abbia inteso porsi immediatamente in contrasto con l'arresto giurisprudenziale dianzi citato, lasciando aperte rilevanti questioni problematiche in ordine alla effettiva tutela delle situazioni giuridiche di terzi che si assumono lesi dalla attività oggetto di DIA (e SCIA): cfr. per un primo commento F. BOTTIGNON, *La SCIA dopo il d.l. 13 agosto 2011, n. 138: il legislatore contro l'Adunanza plenaria in tema di tutela del terzo*, in *LexItalia.it*, n. 7-8, 2011.

Al di là di qualsiasi ulteriore commento, sembra chiaro che il rincorrersi di questa serie di decreti legge in materia così delicata e in uno spazio di tempo così ristretto difficilmente può produrre una semplificazione effettiva nei rapporti fra cittadini ed amministrazione.

(10) Il problema è, in parte superato dal d.l. 70/2011; cfr. nota 8.

4. Semplificazione procedimentale versus autonomia regionale (e locale): un modello (in)sostenibile di qualità normativa?

La prassi in materia di SCIA edilizia rappresenta un buon punto di vista per affrontare un tema che sempre più condiziona l'idea stessa di qualità normativa in riferimento ai connessi interventi di semplificazione procedimentale: il rapporto (conflittuale) fra semplificazione procedimentale e autonomia normativa regionale (e locale).

In un certo senso, anche su questo versante è possibile identificare l'esistenza di una ulteriore "prassi" per quel che concerne l'introduzione nel nostro ordinamento della semplificazione procedimentale.

In primo luogo, l'istanza di semplificazione, di consueto, è di derivazione comunitaria (come chiarito nel contributo di Carmen Iuvone).

La normativa comunitaria normalmente individua il fine e specifica, talvolta nel dettaglio, gli istituti di semplificazione procedimentale che ciascun ordinamento è tenuto ad introdurre; tuttavia, altrettanto ordinariamente, si disinteressa – come emerge nella stessa Corte cost., sent. 15/2010 – del regime di competenze interno agli Stati nell'ambito del quale si realizza la semplificazione procedimentale.

Volendo semplificare, l'UE pone a carico degli Stati, in materia, una "obbligazione di risultato", spesso particolarmente dettagliata, ma si disinteressa del regime interno di competenze con cui quel risultato viene raggiunto ("dei mezzi", per stare alla metafora).

Tuttavia, in genere il legislatore statale utilizza la normativa comunitaria, e l'implicito pretesto del "vincolo di risultato", per intervenire unitariamente in materia di semplificazione procedimentale, comprimendo così la potestà legislativa regionale e l'autonomia territoriale in genere.

Normalmente le Regioni reagiscono a questa modalità attuativa che finisce per privarle di competenze normative talvolta consolidate e spetta, a quel punto, al giudice costituzionale risolvere il conflitto di competenza normativa.

Tuttavia, nel momento in cui il giudice costituzionale svolge il suo sindacato – come potrebbe avvenire anche per la SCIA – si trova in una condizione particolarmente infelice, potendo avere le sue decisioni risvolti negativi rispetto alla attuazione del diritto comunitario (ed alla connessa responsabilità dello Stato italiano) ed anche un effetto per-

verso sulle prassi amministrative che, *medio tempore* (come abbiamo visto), tendono a realizzarsi.

Non per nulla, di recente, nel corso dell'annuale incontro con la stampa per la presentazione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2010, l'allora Presidente della Corte costituzionale ha sottolineato la (crescente) difficoltà con cui il giudice costituzionale si trova a dover decidere dei ricorsi proposti in via principale, connessa al disordinato fluire della legislazione e, soprattutto, della "decretazione" statale, sottolineando che i vincoli scaturenti dal sistema dell'Unione europea vanno accettati "con la dovuta attenzione a non condividere acriticamente la (qualche volta strumentale) affermazione della esistenza di vincoli comunitari per ridurre le competenze regionali [...]"¹¹.

In ogni caso, vi sono ormai una serie di decisioni in cui il giudice costituzionale tende a coprire l'occupazione di spazi normativi da parte dello Stato, per ragioni di attuazione di vincoli comunitari concernenti la semplificazione amministrativa (cfr. sentt. 336/2005, 350/2008, e di recente 15/2010); il percorso argomentativo, in particolare dell'ultima decisione citata¹², può forse schematizzarsi così: *a*) la normativa co-

(11) Cfr. Relazione del Presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010 (in www.cortecostituzionale.it).

(12) Ovvero la sent. 15/2010 che ha riguardato la disciplina dello Sportello unico delle attività produttive (SUAP) introdotta dal legislatore statale. In tale sentenza il giudice costituzionale legittima la mancata previsione della necessaria previa intesa dello Stato con la Conferenza unificata per l'emanazione del regolamento delegato in materia riconducendolo alla competenza esclusiva dell'art. 117, comma 2, lett. *r*), della Costituzione ("coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale"). La Corte sostiene che il SUAP è finalizzato alla concentrazione in un unico referente amministrativo di tutte le istanze dei soggetti interessati. Pur riconoscendo che la "direttiva servizi" espressamente afferma che "L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali", il giudice costituzionale sostiene che "tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze 'di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa' (punto 48 del 'considerando') un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti nel suddetto punto 48 del 'considerando' della direttiva è precisato che 'Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale' possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, proprio quelle attività

munitaria non richiede una attuazione centralizzata della semplificazione procedimentale; *b*) tuttavia la legislazione statale ne ha in questi termini disposto l'attuazione; *c*) l'intervento del giudice costituzionale legittima la discutibile modalità di attuazione prescelta dal legislatore statale.

Tale ricorrente modalità attuativa conduce a ritenere che nel nostro paese la semplificazione procedimentale si realizza in conflitto con l'autonomia normativa regionale.

Tuttavia, è necessario chiedersi se, in tal modo, si ricavi un sistema più efficiente e, insieme, un grado accettabile di semplificazione procedimentale e di qualità normativa.

La breve analisi condotta in materia di SCIA sembrerebbe condurre ad una risposta negativa.

Introdurre la semplificazione procedimentale in antitesi con le esigenze costituzionali di differenziazione regionale e locale produce conflittualità fra Stato e Regioni, in particolare avanti al giudice costituzionale; induce un atteggiamento "oppositivo" sul piano della attuazione normativa ed amministrativa da parte di Regioni ed enti locali, o di una quota rilevante di essi, che si riverbera nell'impossibilità, almeno nel periodo a ridosso della introduzione delle riforme normative, di uniformare le prassi amministrative territoriali alla normativa statale: la conflittualità provoca incertezza (in ordine alla interpretazione normativa ed alla conseguente attività amministrativa), fa aumentare il tasso di discrezionalità amministrativa e finisce per scaricarsi prima sulla attività della PA, quindi sulle esigenze di certezza del cittadino/utente. Tale stato di cose mette simultaneamente a rischio l'effettività della stessa attività di semplificazione (statale) e il rispetto di buona parte dei parametri di qualità normativa (in particolare quelli cui si

di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost."; peraltro, aggiunge la Corte, "non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali".

riferisce l'accordo in sede di Conferenza unificata del marzo 2007), che finiscono per essere ordinariamente elusi o contraddetti.

5. Le intervenute modifiche all'art. 29 della legge 241/1990 come problema di qualità normativa

Gli aspetti problematici sin qui segnalati sono causati senz'altro dal modo di legiferare dello Stato – che forse solo il Capo dello Stato può tempestivamente, in parte, arginare – e dall'assenza di un serio e sistematico raccordo istituzionale fra centro ed autonomie.

Tuttavia, un ruolo non secondario, che involve anche il tema della qualità normativa, è giocato dal contenuto dell'art. 29 della legge 241/1990, così come ripetutamente modificato dopo la riforma del Titolo V.

Prima che la Costituzione venisse riformata nel 2001, la disciplina del procedimento amministrativo si considerava seguire – nell'ambito dei principi delineati dalla legge 241/1990 – la competenza materiale statale o regionale (Corte cost., sent. 465/1991): la differenziazione regionale, in tale ambito, era considerata un valore e si è ordinariamente anche realizzata.

Il testo originario dell'art. 29, comma 1, in effetti, affermava che “Le Regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia”.

Il testo vigente¹³, invece, consente penetranti e non sempre ragione-

(13) Art. 29. / 1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-*bis*, 11, 15 e 25, commi 5, 5-*bis* e 6, nonché quelle del Capo IV-*bis* si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche. / 2. Le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge. / 2-*bis*. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica ammini-

voli interventi statali pressoché sull'intera disciplina dei procedimenti amministrativi sulla base dei noti titoli competenziali trasversali, a partire dai livelli essenziali delle prestazioni¹⁴.

Come noto, di per sé l'auto-qualificazione legislativa "non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza" (Corte cost., sent. 207/2010) e potrebbe, almeno sul versante regionale, finire per stridere con l'art. 123, comma 1, Cost., in forza del quale spetta alla fonte statutaria (e non alla legge statale) determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, fra cui è arduo non ritenere rientrare anche i principi dell'azione amministrativa regionale¹⁵.

strazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti. / 2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano [N.d.R.: *si noterà che il testo non è stato coordinato con l'introduzione della SCIA, neanche a seguito del recente d.l. 70/2011 e della relativa legge di conversione 106/2011*]. / 2-quater. Le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. / 2-quinquies. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione".

Tengo a sottolineare che in particolare le disposizioni dei commi 2-bis ss. sono state recentemente introdotte dall'art. 10 della legge 69/2009 ("Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"), rubricato "Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle Regioni e degli enti locali".

(14) Sul tema, si rinvia a quanto affermato da M. COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, p. 1021 ss.

(15) Cfr. ancora M. COCCONI, *op. cit.*, p. 1040, e per un inquadramento della competenza statutaria in tema di principi di organizzazione e funzionamento della Regione che ricomprende anche la disciplina di principio del procedimento amministrativo regionale, sia consentito rinviare a S. CALZOLAIO, *Commento art. 123 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Codice amministrativo*, Dike giuridica editrice, 2009, p. 129 ss., e alla dottrina e giurisprudenza costituzionale ivi citate.

D'altra parte, risulta sufficientemente chiaro che il fine della formulazione vigente, in particolare del comma 2-*ter* dell'art. 29, è di consolidare la discutibile idea che la disciplina degli istituti di semplificazione e liberalizzazione procedimentale sia prerogativa esclusiva del legislatore statale¹⁶: nel caso della introduzione della SCIA ne è tangibile testimonianza la formulazione dell'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. 78/2010, secondo la quale il nuovo istituto “attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma”.

Il fine, dunque, è di uniformare la disciplina legislativa degli istituti di semplificazione del procedimento amministrativo, con l'obiettivo di uniformare ed imbrigliare l'attività e le prassi amministrative territoriali che ne seguono.

In quanto osservato nei paragrafi precedenti, tuttavia, si può anche verificare l'effetto di una simile pretesa del legislatore statale (in tema di SCIA edilizia).

Sul piano normativo, nel d.l. 78/2010 sembra scorgersi la volontà di estendere la SCIA anche all'edilizia, che trova conferma – in seguito alla reazione di alcune Regioni – nella nota dell'ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione del 16 settembre 2010; tuttavia le Regioni impugnano avanti alla Corte costituzionale la disposizione introduttiva della SCIA, contestando anche l'estensione dell'istituto alla materia edilizia, e, prima che la Corte costituzionale decida, il legislatore statale fa un mezzo passo indietro con una disposizione di interpretazione autentica contenuta in un altro decreto legge (70/2011, cfr. nota 8) con cui lascia intendere che la legislazione regionale in materia di DIA edilizia può sopravvivere alla SCIA.

Nel frattempo, si è avuto modo di dar conto di come la prassi amministrativa locale, piombata nell'incertezza grazie a questo fluire disor-

(16) Al contrario, come giustamente osserva M. COCCONI, *op. cit.*, p. 1038, in quest'ambito “una differenziazione delle opzioni politiche, da parte delle Regioni, non solo è auspicabile ma appare necessitata, alla luce dell'attuale quadro costituzionale”.

dinato della legislazione ed alle contestuali divergenze interpretative fra livelli territoriali, abbia intrapreso tutte le diverse vie interpretative percorribili della legislazione statale e regionale vigente.

Si sarà notato, dunque, che il fine ricercato ed il risultato raggiunto non coincidono affatto: in particolare, sembra potersi sottolineare che non si realizza alcun automatismo per cui alla unitaria disciplina statale degli istituti di semplificazione procedimentale corrisponda uniformità della conseguente attività e prassi amministrativa territoriale. Nel caso di specie, nel mezzo si frappongono gli ordinamenti regionali, la normativa adottata (o meno) da ciascuno di essi, e quindi situazioni, interessi, istanze differenziate e stratificate sul territorio che non possono cancellarsi – in particolare nel loro riverbero sulle prassi amministrative – con un tratto di penna.

Il “pasticcio normativo” (e istituzionale) in materia di SCIA edilizia dovrebbe indurre a ripensare la formulazione normativa dell’art. 29, sulla base dei canoni ordinari di qualità normativa¹⁷.

Se la disposizione così com’è formulata attualmente rappresenta senza dubbio un *vulnus* all’autonomia regionale, sulla base di quanto sin qui rilevato, è ancor più un ostacolo alla effettività e qualità degli interventi normativi statali di semplificazione procedimentale: in apparenza garantisce allo Stato una competenza normativa, in realtà favorisce un esercizio della potestà normativa statale scoordinato rispetto alla pluralità di amministrazioni territoriali sulla cui attività incide. E quindi meno efficace ed effettivo di quanto non sarebbe im-

(17) Basti ricordare quanto disposto dall’art. 1, comma 1, dell’Accordo fra Governo, Regioni ed Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione del 29 marzo 2007, secondo cui “1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano che il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme e concordano – per il miglioramento della qualità della regolazione – l’utilizzo di strumenti quali l’analisi tecnico-normativa (ATN), l’analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l’analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l’impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo. Le suddette attività devono svolgersi secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione”.

possibile ottenere e sicuramente avulso da qualsiasi canone di qualità normativa.

Perché – ma si tratta con ogni probabilità di parole al vento – non introdurre proprio nell’art. 29 disposizioni che impongano il preventivo concerto fra livelli istituzionali (e fra le loro dirigenze amministrative) degli interventi di semplificazione e liberalizzazione procedimentale, anche quando tali interventi traggano origine dalla necessità di attuazione del diritto comunitario? Perché non prevedere – anche in tali casi – che gli enti territoriali, segnatamente le Regioni, possano impegnarsi a raggiungere gli ineludibili risultati di semplificazione e liberalizzazione procedimentale con mezzi ed istituti diversi da quelli congegnati (e, ora, imposti) dal legislatore statale?

Forse, in tal modo, alcuni enti e amministrazioni territoriali potrebbero diventare o consolidare la posizione di laboratorio sperimentale di buona amministrazione, invece che subire le sorti dei “figli di un legislatore minore”. E, tutto sommato, il buon andamento dell’amministrazione pubblica non avrebbe che da guadagnarci.

Bibliografia essenziale

- CARLI M., *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2007.
- CARPANI G., *Qualità della normazione dopo la riforma del Titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo (l'Accordo sancito dalla Conferenza unificata il 29 marzo 2007)*, in *Quaderni regionali*, 2007, p. 751.
- CONIU G., *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 960 ss.
- FORMEZ, *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle Regioni*, in www.formez.it.
- IUVONE C., *Il livello regionale ed il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 49.
- LAMBERTI C., *Nell'edilizia vige ancora la DIA?*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, p. 1253.
- MATTARELLA B.G., *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2010, p. 1328.

- NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- TROMBINI D., *La riforma dello sportello unico delle attività produttive*, Rimini, Maggioli, 2010.

Licia Califano

Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Urbino

Tommaso F. Giupponi

Professore straordinario di diritto costituzionale, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Simone Calzolaio

Ricercatore di diritto costituzionale, Università degli studi di Macerata

Carmen Iuvone

Dottore di ricerca in diritto pubblico, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. Avvocato

Corrado Caruso

Assegnista di ricerca, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Andrea Morrone

Professore ordinario di diritto costituzionale, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Francesca Ferroni

Dottoranda di ricerca in diritto costituzionale, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Edoardo C. Raffiotta

Ricercatore di diritto costituzionale, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Istituzioni del Federalismo – articolata nella Rivista e nei Quaderni – pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e referees) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

rità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Segnalazioni bibliografiche.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati online sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Segnalazioni bibliografiche. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.