

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Facoltà di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione
europea – XXII ciclo

**IL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
E DI LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
NELLA DIMENSIONE EUROPEA**

Docente supervisore: Prof. Remo Morzenti Pellegrini

Tesi di dottorato di:

Simone CHIARELLI

Matricola n. 700273

ANNO ACCADEMICO 2009/ 2010

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I	
PROCESSI DI SEMPLIFICAZIONE E LIBERALIZZAZIONE	
1. La disciplina di impresa nell'ordinamento costituzionale.....	6
2. La semplificazione amministrativa.....	23
2.1 La semplificazione nella legge generale sul procedimento.....	38
2.2 La semplificazione in ambito internazionale e comunitario.....	52
2.3 La semplificazione nella legislazione più recente.....	59
3. I processi di liberalizzazione.....	66
CAPITOLO II	
L'ATTIVITÀ DI IMPRESA IN UN'OTTICA NAZIONALE	
1. Le modalità di regolamentazione delle attività imprenditoriali.....	73
2. Autocertificazioni e semplificazioni procedurali.....	79
3. Alcuni strumenti operativi:.....	85
3.1. Le dichiarazioni sostitutive.....	85
3.2. Conferenza di servizi.....	87
3.3. Dichiarazione di inizio attività.....	102
4. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive.....	105
CAPITOLO III	
L'ATTIVITÀ DI IMPRESA NELLA DIMENSIONE EUROPEA	
1. Impresa e normativa comunitaria.....	124
2. La direttiva Bolkestein 2006/123/UE.....	125
3. Il ruolo dell'impresa nella dimensione comunitaria.....	131

CAPITOLO IV

LA SEMPLIFICAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI IMPRESA

1. Semplificazioni e liberalizzazioni nel contesto nazionale	133
2. Semplificazioni e liberalizzazioni in alcuni contesti regionali.....	136

CAPITOLO V

CONSIDERAZIONI FINALI.....	146
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	150

INTRODUZIONE

Sul tema della semplificazione amministrativa e della liberalizzazione delle attività economiche si è scritto molto e numerosi sono gli approfondimenti sulle problematiche connesse anche alla luce dei più recenti interventi legislativi in materia.

La semplificazione dell'apparato amministrativo è periodicamente al centro del dibattito dottrinario (e politico) e rappresenta un punto di riferimento delle principali iniziative di modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica al fine di garantire alla stessa maggiore efficacia ed efficienza della propria azione.

Il tema delle liberalizzazioni è anch'esso oggetto di periodici interventi normativi volti a garantire l'eliminazione (o la drastica riduzione) di ostacoli tecnici, economici ed amministrativi, all'esercizio di attività imprenditoriali.

Con questa ricerca non ho intenzione di fornire né un ulteriore modesto contributo ai due argomenti né mi preme fare una sintesi di quanto elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza fino ad oggi; intendo invece analizzare e focalizzare le interrelazioni che sussistono fra i processi di liberalizzazione delle attività produttive (in particolare l'eliminazione delle barriere giuridiche di accesso al mercato dei servizi commerciali) ed i meccanismi di semplificazione amministrativa e documentale introdotti nell'ambito dei procedimenti per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche.

In primo luogo intendo analizzare brevemente il percorso legislativo che ha portato il nostro Paese, soprattutto dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, ad adeguare la propria normativa sia in merito alla semplificazione amministrativa e documentale che in merito all'eliminazione delle barriere di accesso per le attività di impresa. Ma non è questo l'oggetto fondamentale, il tema della ricerca.

Ciò che voglio approfondire è quello che ritengo essere lo stretto legame che sussiste (o che pare sussistere analizzando le riforme degli ultimi anni), fra la liberalizzazione di determinati settori produttivi e la conseguente e contestuale applicazione di misure di semplificazione amministrativa (in particolare sotto forma di “dichiarazioni autocertificate”, la dichiarazione di inizio di attività). Interessa verificare in particolare se questo collegamento sussista in più provvedimenti

normativi, sia a livello comunitario che nazionale e regionale e, soprattutto, quali possano essere le ragioni dell'esistenza di un tale legame.

Per fare questo, dunque, dopo aver analizzato il contesto normativo di diritto interno (Costituzione e riforme legislative dagli anni '90 ad oggi) e di diritto comunitario (trattato e diritto derivato) concentrerò la mia attenzione su alcuni specifici provvedimenti normativi nazionali ed alcuni interventi normativi attuati in due ambiti regionali (presi a riferimento come esemplari per questo nuovo orientamento normativo).

Nelle conclusioni cercherò di sintetizzare i risultati di questa mia ricerca che, lo anticipo brevemente, mettono in evidenza un forte collegamento strutturale e funzionale, a livello comunitario, nazionale e regionale, fra le misure di liberalizzazione delle attività economiche e le forme di riforma amministrativa mediante l'introduzione della dichiarazione di inizio di attività e di altri analoghi strumenti di semplificazione.

CAPITOLO I

PROCESSI DI SEMPLIFICAZIONE E LIBERALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. La disciplina di impresa nell'ordinamento costituzionale. – 2. La semplificazione amministrativa. – 2.1 La semplificazione nella legge generale sul procedimento. – 2.2 La semplificazione in ambito internazionale e comunitario. – 2.3 La semplificazione nella legislazione più recente. – 3. I processi di liberalizzazione.

1. *La disciplina di impresa nell'ordinamento costituzionale.*

La disciplina dell'impresa trova il suo principale riferimento nel titolo terzo della parte prima della Costituzione Repubblicana, dedicato ai rapporti economici; all'interno della disciplina costituzionale si rinvengono quindi specifiche disposizioni (artt. 41 e 43) che dettano le linee fondamentali del sistema di costituzione economica voluto dal Costituente e che ancor oggi, pur letto con una diversa ottica, rappresenta il principale punto di riferimento in materia.

Ai fini della nostra analisi, tuttavia, occorre inoltre porre attenzione su altre disposizioni costituzionali che definiscono ulteriori principi rilevanti in tema di Costituzione economica, in particolare in merito ai rapporti fra impresa e Pubblica Amministrazione (art. 97) o fra i vari livelli di Governo della Repubblica (art. 117), con particolare attenzione alle disposizioni in merito al nuovo riparto di competenze legislative in materia di disciplina delle attività di impresa (art. 117 commi 1-4).

Per quanto attiene alla disciplina dell'attività di impresa l'art. 41 delinea, nei suoi tre commi, i tratti essenziali della costituzione economica. Esso prende le mosse dallo Stato liberale, dal riconoscimento della libertà di intrapresa come elemento caratterizzante l'economia del Paese, ma sviluppa poi linee di intervento dirette a contemperare le esigenze e le libertà economiche con le libertà personali e le finalità sociali proprie dell'ordinamento repubblicano¹.

¹ Cfr. art. 41 Cost.: *“L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*. L’art. 41, inserito nel titolo III della prima parte della Costituzione, dedicato ai “rapporti economici” va letto, per comprenderne a meglio la portata e le caratteristiche, unitamente al successivo art. 43 *“A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”*.

In questa sede riteniamo opportuno evidenziare almeno quattro profili della disciplina costituzionale contenuta nell'art. 41.

In primo luogo occorre sottolineare il carattere generale della disciplina, idonea a regolamentare ogni fenomeno che, nei più diversi settori economici, possa dirsi, dal punto di vista della sua qualificazione giuridica, come esercizio del “diritto di iniziativa economica”². Sotto questo profilo dunque la disposizione in commento ha una forza espansiva, idonea a ricomprendervi ogni attività di rilievo economico (anche se posta in essere da soggetti diversi, quali enti pubblici o operatori non professionali)³.

In secondo luogo occorre evidenziare come la libertà di impresa possa subire quelle limitazioni ritenute necessarie al fine della tutela di valori costituzionalmente fondati⁴ da ritenersi rilevanti e prevalenti. La libertà di iniziativa economica privata, secondo l’orientamento ormai consolidato⁵, non può infatti svolgersi in contrasto con quel complesso di valori di rilevanza costituzionale che, nei limiti di una ragionevole comparazione, il legislatore riterrà prevalenti rispetto a tale diritto. Fra questi vi rientrano quelli espressamente enunciati nel secondo comma dell’articolo 41 della sicurezza, libertà e dignità umana, nonché quelli indicati, dalla stessa disposizione, con la formula, anch’essa ivi enunciata, della “utilità sociale”⁶.

² Al di là della disputa circa il contenuto dell’iniziativa economica privata per i cui tratti fondamentali si rinvia a F. GALGANO, *Commento all’art. 41*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Roma, 1977 p. 41 ss.; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 588 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 9 ss.

³ Vedremo che anche a livello comunitario la recente normativa di diritto derivato tende a porre una disciplina di carattere generale in materia di regolamentazione delle imprese.

⁴ G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 38 ss., dove l’autore. evidenzia: “Quali debbano essere tali finalità è lasciato alla discrezionalità del legislatore. Sono certamente comprese quelle inerenti allo stesso funzionamento del mercato, dirette ad assicurare la trasparenza dei comportamenti, la affidabilità dei soggetti, il divieto delle pratiche abusive, il contenimento delle posizioni dominanti, in altre parole tutto ciò che garantisce che la concorrenza si svolga in modo leale e fisiologico. Ma è la stessa Costituzione ad indicare una serie di altri importanti scopi, il cui perseguimento può prescindere dal mercato; scopi che andrebbero tutelati anche se il mercato non vi fosse o non vi provvedesse. Se proviamo ad elencarli ci accorgiamo come essi siano rilevanti e numerosi: l’eguaglianza sostanziale, l’attribuzione a tutti del diritto al lavoro, la tutela dei beni culturali e dell’ambiente, la disciplina del territorio, la tutela della salute, la tutela del lavoro, la protezione della famiglia, delle donne e dei minori, il salario minimo, l’istruzione, la formazione professionale, l’assistenza e la previdenza, i servizi pubblici essenziali, la riforma agraria, le regioni sottosviluppate (artt. 3, 4, 9, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 119 Cost.)”.

⁵ Per una analisi d’insieme degli aspetti più significativi di questa norma costituzionale si rinvia a A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., p. 588; F. BARTOLOMEI, *Rapporti economici e garanzie costituzionali*, Milano, 1979; F. GALGANO, *Commento all’art. 41*, cit., 41 ss.; C.M.MAZZONI, *Iniziativa economica privata*, in *Nov. dig.*, p. 270 ss.; A. GIANNINI, *L’attività economica nella costituzione italiana*, in *Cons. St.*, 1957, p. 58 ss.

In terzo luogo occorre porre l'attenzione sul ruolo dell'istituto della riserva di legge e delle diverse esigenze sottese a tale strumento. In questa ottica particolare l'intervento legislativo (dell'organo rappresentativo della volontà popolare), non è previsto soltanto in funzione di garanzia delle posizioni individuali dei soggetti titolari del diritto di iniziativa economica ma, come pone in rilievo parte della dottrina⁷, è lo strumento necessario attraverso il quale può realizzarsi, anche nella disciplina dei rapporti economici, l'attribuzione della titolarità della sovranità in capo al popolo (art. 1 Cost.). Ciò sotto forma, sia della determinazione degli obiettivi verso cui indirizzare "l'attività economica pubblica e privata" (art. 41 comma 3°)⁸, sia del controllo dell'attività (di competenza del Governo-amministrazione) più propriamente attuativa di tali finalità⁹. In definitiva, sotto

⁶ Fra le più significative ricostruzioni di questo principio cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 77 ss. in cui si ricostruiscono i caratteri fondamentali del principio e, soprattutto, la sua "valenza dinamica"; si v. inoltre M. MAGRI, *Organizzazione dell'impresa e <<regole>> costituzionali*, in *Jus*, 1995, p. 508 ss.; P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, 1978, p. 50 ss.; per quanto riguarda la ricostruzione del pensiero della Corte Costituzionale, Per una rilettura aggiornata, fra l'altro, anche di tale concetto, G. RESTUCCIA, *La tutela costituzionale dell'iniziativa economica e l'intervento pubblico nelle attività imprenditoriali*, in *Dir. econ.*, 1994, p. 157 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Poteri pubblici ed attività produttive*, ivi, 1990, p. 33 ss.; V. BACHELET, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa economica privata*, in V. BACHELET (a cura di), *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, 1975, p. 37 ss.

⁷ Cfr. F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in F. GALGANO (a cura di), *La costituzione economica*, Padova, 1977, p. 516 ss.: "La riserva di legge formulata dalle norme costituzionali ora esaminate [art. 41 co. 2 e 3] assume un duplice significato: è, per un verso, garanzia della libertà di iniziativa economica privata, sottratta al possibile arbitrio del potere esecutivo e sottoposta, in quanto diritto di libertà dei cittadini, <<all'organo che trae da costoro ... la propria diretta investitura>>; è, per altro verso, forma di coordinamento della libertà di iniziativa economica privata con un altro diritto di libertà del cittadino, che attraverso la legge si realizza, ossia con la libertà politica ... il primato della politica sta nel fatto che questa sede decisionale è identificata nelle supreme istanze della vita politica, entro le quali sono rappresentati, e si misurano fra loro, in diretto confronto, tutti gli interessi sociali, e le ragioni dell'economia possono essere coordinate con le esigenze della emancipazione sociale e dello sviluppo civile. Assegnare il primato alla politica significa allargare l'area della democrazia politica fino al governo dell'economia, significa ricomporre il governo dell'economia entro il governo generale della società ... il senso del <<primato>> risiede in ciò, che la visione globale dei problemi della società deve prevalere su ogni visione settoriale, quantunque si tratti di vitali settori della vita sociale, quale è il settore dell'economia".

⁸ Cfr. F. BOCHICCHIO, *Forme di autodisciplina degli operatori economici. L'economia tra sovranità statale ed autonomia privata*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 293, dove si rileva come "Il potere pubblico può delegare la realizzazione degli stessi mezzi, mai la fissazione dei fini. Ogni utilizzo della scarsa efficacia dei controlli pubblici a fronte di quelli privati può e deve comportare, soprattutto alla luce della doverosità dell'intervento pubblico in alcuni settori, una ristrutturazione degli stessi, dalla quale può e deve discendere una delega della loro realizzazione, ma mai dei valori da perseguire al potere pubblico, investito della sovranità del popolo, spetta e non ad altri la scelta dei valori a vario livello immanenti all'ordinamento".

⁹ In tal senso, F. CASTIELLO, *La riforma della legge bancaria. Profili pubblicistici*, Torino, 1993, p. 39 ss. "Nel caso di riserva relativa, secondo la giurisprudenza costituzionale, la legge deve determinare i criteri e le direttive idonei a contenere in un ambito delimitato l'esercizio dell'attività normativa secondaria e quella particolare e concreta di esecuzione, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale. La riserva di legge, sotto quest'ultimo profilo, ha proprio la

questo aspetto, si può affermare come la Costituzione imponga, sulla base dell'articolo 41, un *quid* di disciplina legislativa al fine sia di tutela delle posizioni individuali da (possibili) arbitri dell'esecutivo e dell'amministrazione¹⁰, sia e soprattutto¹¹ per consentire al popolo sovrano, mediante l'organo rappresentativo della propria volontà, un "governo democratico dell'economia"¹², sia sotto la forma della individuazione dei fini sociali verso i quali indirizzare l'attività economica, sia

funzione di circoscrivere il controllo e di disciplinarne l'esercizio, allo scopo di evitare che la sua indefinita espansione vulneri i diritti costituzionalmente garantiti. In questa prospettiva l'anzidetta esigenza non si soddisfa col generico affidamento dell'oggetto della regolamentazione all'esecutivo, senza null'altro disporre; ed invero la limitazione e la compressione della libertà di iniziativa economica, pur potendo essere di notevole livello, abbisognano peraltro di <<chiare e precise statuizioni della legge, libera espressione della volontà dell'organo rappresentativo della Nazione, e non già devolute alla mutevole facoltà del potere esecutivo>>. I delicati interessi in conflitto (esigenza garantistica della libertà di iniziativa economica ed esigenza garantistica degli interessi della collettività che potrebbero essere vulnerati dal suo esercizio incontrollato) esigono una ponderazione e sfociano in una sintesi che non possono che appartenere all'organo rappresentativo della totalità degli interessi stessi e cioè al Parlamento, cui unicamente spetta mediare tra la libertà d'impresa e i fini sociali che ne esigono la limitazione. *L'interpositio legislatoris* non può risolversi nella clausola attributiva del potere in bianco, altrimenti la riserva sarebbe svuotata di contenuto e il rapporto tra azione legislativa e azione amministrativa risulterebbe fortemente alterato".

¹⁰ Cfr. V. GESMUNDO, *Autorità creditizie e ordinamento comunitario nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in P. FERRO LUZZI, G. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Milano, 2002, p. 177 ss.: "Secondo la giurisprudenza costituzionale, costituiscono indici adeguati del rispetto del principio della riserva relativa di legge: - il fatto che, per il contenuto ed il tenore delle norme dettate dal legislatore ordinario, l'operato dell'amministrazione possa essere sottoposto a controllo giurisdizionale; - il fatto che l'amministrazione si attenga comunque ai principi dettati dall'art. 41 ed elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, nell'esercizio dei poteri di controllo attribuiti dalla legge; - il fatto che l'attività amministrativa si svolga secondo criteri procedurali predeterminati; - il fatto che, nell'esercizio della propria attività, l'amministrazione cui il controllo è demandato debba necessariamente fare applicazione di criteri di valutazione tecnici o comunque oggettivamente predeterminati".

¹¹ Per una ricostruzione dello sviluppo degli ordinamenti contemporanei dallo Stato liberale alle Costituzioni contemporanee si rimanda al contributo di M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995 e G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

¹² Cfr., a riguardo, G. PUCCINI, *L'autonomia della banca d'Italia*, Milano, 1978, p. 132 ss., dove si segnala che "Tale norma [art. 41] ... postula dunque una direzione pubblica dell'economia, che cerchi di mediare e conciliare le esigenze dell'economia di mercato (<<l'attività economica>>) con le esigenze di giustizia e di perequazione sociale (i <<fini sociali>>), facendo in ogni caso prevalere le seconde sulle prime. D'altra parte, la medesima norma, disponendo che <<i programmi ed i controlli opportuni>> per la realizzazione del <<governo>> dell'economia vadano determinati con legge, si preoccupa di indicare nel parlamento il soggetto destinato in via primaria all'individuazione ed alla definizione dei <<fini sociali>>, ed al compimento dell'accennata mediazione fra questi e le istanze di mercato. Significativamente, in proposito, è stato osservato che la norma in questione non si limiterebbe a disporre una riserva di legge intesa in senso puramente garantistico, ma statuirebbe una vera e propria <<riserva di esercizio popolare mediato del potere economico>>, riaffermando così, in un settore decisivo, la posizione di centralità occupata dalle assemblee elettive nel nostro ordinamento costituzionale". Si v. altresì le riflessioni di C. MARZUOLI, *Mercato e valore dell'intervento pubblico. Relazione al convegno "Valori costituzionali e pubblica amministrazione"*, Firenze 19-20 febbraio 1993, p. 1595; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Milano, 1991, p. 107 ss.; P. BARILE, *Il ruolo del Parlamento nel governo dello sviluppo economico attraverso le "amministrazioni separate"*, in AA.VV., *Il governo democratico*

sotto forma di controllo dell'attività amministrativa di esecuzione ed attuazione di tali finalità.

Infine, come quarto profilo di indagine, si possono svolgere alcune considerazioni circa l'incisività complessiva dell'intervento pubblico sulle attività economiche come delineato dalla disposizione qui considerata ed in particolare dal suo 3° comma. Il Costituente, attraverso l'articolo 41 comma terzo, ha di fatto definito un sistema di programmazione e controllo dell'attività economica esercitata dagli operatori privati e dalle imprese pubbliche che ha, come tratto fondamentale, quello di garantire un controllo pubblico, sotto forma di indirizzo e coordinamento di tali attività, a tutela di valori che sono, rispetto all'iniziativa economica privata, in posizione di preminenza. In quest'ottica, è rimesso al legislatore il potere-dovere di effettuare una ragionevole comparazione¹³ fra il diritto di iniziativa economica privata e gli altri interessi che la stessa Costituzione pone in risalto sottoponendoli, direttamente, o indirettamente, a tutela.

Il profilo che qui si vuole evidenziare, in particolare, è quello per cui, seguendo un convincente orientamento della dottrina¹⁴, all'interno di questi interessi costituzionalmente rilevanti non vi è da annoverare la cura e la soddisfazione delle cosiddette "esigenze economiche del mercato".

Cioè, detto in altri termini, il legislatore non può imporre limitazioni al diritto di iniziativa economica privata per il perseguimento di finalità che si possono definire di tipo "dirigistico", cioè per finalità di alterazione (anche,

dell'economia, Bari, 1978, p. 57 ss.; F. GALGANO, *Commento*, cit., p. 30 ss.; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, p. 382 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Poteri pubblici*, cit., p. 44 ss.

¹³ Cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa*, cit., p. 604. Ci si riferisce, in particolare, al passaggio in cui l'autore evidenzia: "Ciò significa che il rispetto della statuizione per cui l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da ostacolare il perseguimento dei fini politici della collettività è garantito non soltanto dall'esercizio delle competenze spettanti agli organi legislativi ed al Governo, ma anche, ed anzi in suprema istanza, dall'attività della Corte costituzionale, in quanto garante della stessa Costituzione. Non dovrebbe dubitarsi infatti che la Corte, proprio per la sua posizione nel sistema giuridico vigente, che comporta la sua titolarità di funzioni di indirizzo politico costituzionale, sia competente ad interpretare le supreme esigenze politiche della comunità ed a tradurle, laddove sia a ciò autorizzata dalla Costituzione, in criteri di commisurazione della legittimità delle norme aventi valore di legge ordinaria. Il sindacato di costituzionalità sugli atti legislativi disciplinanti lo svolgimento delle iniziative economiche private sotto il profilo della loro violazione del criterio dell'«utilità sociale» è un esempio tipico del potere riconosciuto alla Corte di definire i tratti specifici del parametro del giudizio di sua competenza".

¹⁴ Tale aspetto andrà approfondito relativamente all'evoluzione della potestà normativa in materia di impresa (e di sue limitazioni) con riferimento alla potestà legislativa regionale e, ancor più significativamente, con riferimento alla potestà normativa dell'ordinamento comunitario.

paradossalmente, in senso riequilibratore) della domanda e dell'offerta del mercato¹⁵.

A fondamento dell'attività di "controllo"¹⁶ da parte dei pubblici poteri, dunque, deve comunque esservi l'obiettivo della tutela di un bene della persona (la salute, la sicurezza e la dignità sul lavoro, la libertà di opinione ecc...), anche se, a tal fine, può manifestarsi come necessario un intervento sulle attività economiche private in senso limitativo della possibilità di accesso al mercato ovvero di svolgimento di determinate attività. Detto in altri termini la "direzione" dell'economia da parte dei pubblici poteri, indispensabile per realizzare il progresso materiale e spirituale della società (art. 4 comma 2° Cost.)¹⁷, deve manifestarsi, per potersi considerare uno strumento costituzionalmente consentito di limitazione della libertà di iniziativa economica privata, nella misura strettamente necessaria al fine di ottenere la tutela di uno o più beni di rilevanza costituzionale da ritenersi prevalenti, secondo il ragionevole apprezzamento fattone dall'organo rappresentativo della volontà popolare (dal Parlamento attraverso la legge), rispetto a tale diritto.

Questo ultimo aspetto è degno di un breve approfondimento. Infatti possiamo segnalare come la disciplina costituzionale, pur richiamando formulazioni

¹⁵ Così M. LUCIANI, *Economia*, cit., 378: "In altri termini, l'efficienza economica non è, in sé, un valore, e la disciplina dell'economia che la Costituzione vuole sia dettata dal legislatore ordinario, non può essere ispirata solo dall'intento di perseguire scopi immediatamente economici (aumento della produzione, equilibrio finanziario, ecc.), ma deve essere invece guidata dalla necessità di attivare e favorire il processo di trasformazione sociale le cui grandi linee sono tracciate dall'art. 3, 2° co. Tutto questo, si badi, non vuol dire che la Costituzione sia indifferente nei confronti delle esigenze di buon funzionamento del sistema economico e consenta al legislatore ordinario di compiere qualunque scelta che produca effetti antieconomici. Il progresso economico, infatti, è – realisticamente – una condizione necessaria, anche se non sufficiente, della rimozione degli <<ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese>>. Non è meno evidente, però, che in molti casi concreti le necessità del mero calcolo economico (della cui oggettività si può del resto dubitare) possono essere in contraddizione con il raggiungimento degli obiettivi indicati dal citato 2° co. dell'art. 3 Cost. In queste evenienze sarà dunque compito del legislatore ordinario assicurare la salvaguardia di quegli obiettivi, anche se con il minor pregiudizio possibile dell'efficienza e della stabilità economica". Nello stesso senso G. RESTUCCIA, *La tutela costituzionale*, cit., p. 160.

¹⁶ I programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere, ai sensi dell'articolo 41 Cost., indirizzata e coordinata a fini sociali.

¹⁷ Cfr. R. COSTI, *I problemi istituzionali nella relazione del Governatore della Banca d'Italia*, in *Banche e banchieri*, 1981, p. 685: "La libertà di iniziativa economica è un principio fondamentale del nostro ordinamento ed il mercato è lo strumento principale per garantire la efficienza del suo esercizio e, nello stesso tempo, l'accumulazione e lo sviluppo di un sistema industriale avanzato. Essa offre però <<il limite dell'interesse generale>>: di qui la necessità di una programmazione pubblica, che da un lato impedisca all'iniziativa economica di ledere l'interesse generale e, dall'altro, contribuisca a realizzare tale interesse sia orientando l'iniziativa economica sia intervenendo direttamente là ove quest'ultima si riveli incapace di realizzarlo".

generiche, vada (e sia stata) letta in un'ottica di valorizzazione della libertà di iniziativa economica tale per cui soltanto la presenza di libertà e diritti della persona ritenuti costituzionalmente prevalenti, possano determinare una menomazione della stessa libertà. Ancor più esplicitamente, e da un altro punto di vista, è consentita (anzi è un dovere che la Costituzione pone a carico della Repubblica)¹⁸, e quindi appare come costituzionalmente legittima (al fine di soddisfare il principio della c.d. democrazia economica¹⁹) la compressione del diritto di iniziativa economica solo in vista della tutela di un bene che sia costituzionalmente rilevante e prevalente rispetto al diritto garantito dall'articolo 41 della Costituzione²⁰, e cioè in vista di un fine da considerarsi, sulla base della stessa norma suprema, come "sociale".

Come appare evidente da queste brevi osservazioni riguardanti la disciplina costituzionale generale in tema di rapporti economici, ed in particolare in tema di iniziativa economica privata, le considerazioni svolte costituiscono soltanto un primo approccio descrittivo delle problematiche costituzionali del diritto pubblico dell'economia e della disciplina normativa delle attività produttive. Queste indicazioni ci sono sufficienti per sviluppare la nostra analisi sia in un'ottica di

¹⁸ Cfr. ancora R. COSTI, *I problemi*, cit., p. 683 ss.: "Il mercato non è capace, da solo, di garantire <<lo sviluppo ed il benessere>> desiderati; la Pubblica amministrazione deve intervenire offrendo <<i>servizi essenziali, in modo efficiente, e orientando la destinazione delle risorse nel resto del sistema>>. ... L'art. 41 della Costituzione postula questo convincimento quando afferma che la legge deve determinare i *programmi* ed i *controlli* necessari perché l'iniziativa privata venga indirizzata e coordinata a fini di utilità sociale".

¹⁹ In tal senso, G. PUCCINI, *L'autonomia*, cit., p. 131 ss.: "Il principio della democrazia politica trova, com'è noto, il suo fondamentale riconoscimento nell'art. 1 della costituzione, dove, al secondo comma, si stabilisce che <<la sovranità appartiene al popolo>>; e si traduce nel conferimento, da parte della carta costituzionale, del potere di determinazione dell'indirizzo politico generale ad organi che, come il parlamento ed il governo, di quella sovranità costituiscono diretta e indiretta espressione. Il principio della democrazia economica e sociale fa capo, in primo luogo, al secondo comma dell'art. 3 della costituzione, secondo il quale è <<compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese>>; e si traduce in una sorta di vincolo finalistico, che impegna gli organi rappresentativi alla formulazione di un indirizzo politico rivolto eminentemente alla realizzazione di obbiettivi di trasformazione e di riequilibrio sociale. Ebbene, ci sembra che nella disposizione di cui al terzo comma dell'art. 41 cost., i principi in parola si ritrovino puntualmente compendiati, e risultino anzi collocati in un rapporto di stretta correlazione reciproca".

²⁰ Cfr. F. LUCIANI, *Economia*, cit., p. 378 ss. In particolare l'autore rileva come "Questo è un punto molto importante, perché qui chiarisce non solo che le situazioni economiche di vantaggio possono essere comprese in funzione della protezione dei valori costituzionali ricordati, ma anche che sono proprio e soltanto questi (e gli altri di volta in volta menzionati quali valori-guida del campo di attività di ciascuna situazione economica di vantaggio o con esso interferenti), i fattori che giustificano l'imposizione dei limiti nei confronti di quelle situazioni. Sicché - non proprio paradossalmente - la soggezione di queste alle esigenze imposte da quei valori costituzionali, finisce per essere allo stesso tempo una garanzia, perché esclude che una limitazione possa essere giustificata dal perseguimento di interessi d'altro genere e di minore pregio".

diritto interno, che in una prospettiva comparata, con riferimento alla disciplina comunitaria sulle attività produttive.

Sotto altro profilo, però, un'altra disposizione che è meritevole di essere richiamata, è quella contenuta nell'art. 97 Cost. (*"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge"*) e nelle altre disposizioni ad essa correlate, nella quale si delineano i tratti essenziali della disciplina della Pubblica Amministrazione.

La disposizione è di notevole interesse perchè tratta appunto del principale interlocutore dell'imprenditore privato, cioè la "Pubblica Amministrazione" intesa in senso lato (centrale e periferica e delle autonomie regionali e locali). L'articolo 97 Cost., come detto, appare importante per alcune sue caratteristiche e, soprattutto, per almeno 3 principi che evidenzia: il principio della riserva di legge nell'organizzazione della pubblica amministrazione, il principio di imparzialità, il principio del buon andamento²¹.

L'organizzazione della pubblica amministrazione, secondo quanto emerge dal quadro normativo costituzionale, si fonda su diversi modelli di amministrazione²².

In primo luogo, l'art. 97 Cost., attraverso le riserve di legge in esso stabilite, mira a definire l'amministrazione pubblica come apparato burocratico a sé stante, separato dal potere politico e caratterizzato per la sua imparzialità ed efficienza.

Tale impostazione è, tuttavia, controbilanciata dalle disposizioni dell'art. 95 Cost. che, al primo comma, attribuisce la responsabilità *dell'indirizzo politico ed amministrativo* al Presidente del Consiglio dei ministri e, al comma successivo, assegna a ciascun ministro la responsabilità degli atti del rispettivo dicastero. In ragione di ciò, il quadro amministrativo risultante sarebbe quello di

²¹ Per un ulteriore approfondimento si rimanda a F. CINTIOLI, *"Nuovo" procedimento amministrativo e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 648-650; Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative* (Nota a Corte Cost. 18 dicembre 2003 n. 6), in *Riv. giur. ed.*, 2004, p. 793; M. SANTINIMI, *Il buon andamento dell'azione amministrativa tra semplificazione procedimentale ed acquisizione di pareri. le principali novità introdotte dalla "riforma Bassanini"*, in *Dir. ec.*, 1999, p. 119; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979.

²² Si rimanda a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

un'amministrazione intesa come "apparato servente" del Governo ed organizzata secondo un ordinamento piramidale al vertice del quale si collocano i ministri.

La ragione di due differenti modelli di amministrazione trova la propria spiegazione nel complesso rapporto intercorrente tra la politica e l'amministrazione che, da una canto postula, in virtù del principio di democraticità, il mantenimento di un collegamento dell'attività amministrativa al potere di direzione politica e di controllo delle istituzioni rappresentative del corpo elettorale; dall'altro rende necessario garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione al fine di evitare favoritismi e discriminazioni dovuti all'appartenenza politica dei cittadini.

L'evoluzione del quadro normativo, almeno dagli inizi degli anni '90, sembra tuttavia abbastanza chiara. L'attuale modello normativo sembra tendere ad una separazione tra politica ed amministrazione basata sull'attribuzione del potere di indirizzo politico-amministrativo al Governo (o comunque al vertice politico dell'amministrazione) e della gestione amministrativa ai vertici dirigenziali della pubblica amministrazione.

Il principio di "separazione fra tecnica e politica" è in linea con il quadro costituzionale in quanto è funzionale appunto a tutelare il principio di imparzialità, escludendo il politico (l'eletto) dalla decisione sui singoli provvedimenti amministrativi e, dall'altra parte, escludendo il tecnico (il non eletto) dalle scelte di individuazione degli indirizzi politici e delle linee guida generali (amministrative e finanziarie).

In base al suddetto principio l'organizzazione della pubblica amministrazione deve avvenire in maniera imparziale. Per cui, in senso negativo, l'imparzialità²³ della pubblica amministrazione concerne la sua organizzazione e consiste nella non discriminazione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. In senso attivo, il principio di imparzialità si esplica in riferimento all'attività della pubblica amministrazione, che deve perseguire i propri obiettivi in maniera imparziale, traducendo sul piano amministrativo il generale principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

Questo, tuttavia, non esclude che la pubblica amministrazione possa esprimere valutazioni discrezionali circa interessi diversi, ma impone che le sue decisioni vengano prese nell'osservanza della legge e senza alcuna arbitraria discriminazione tra i soggetti coinvolti. Sicuramente, e vedremo l'importanza di

²³ Cfr., G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973.

questa precisazione nei prossimi capitoli, la riduzione dei momenti di valutazione discrezionale (o addirittura la sua eliminazione) costituiscono elementi di rafforzamento del principio di imparzialità e favoriscono ancor più la separazione fra tecnica e politica.

L'imparzialità dell'amministrazione è ribadita dall'art. 98, comma 1, Cost., che specifica che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" e dal successivo comma 3 del medesimo articolo che prevede la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune categorie di funzionari pubblici: magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Il principio del buon andamento, espresso dall'art. 97 Cost., impone che l'azione amministrativa debba svolgersi secondo regole di buona amministrazione. Pertanto, la stessa dovrà attenersi ai criteri di efficacia e di efficienza²⁴.

La lettura combinata di questi principi, sui quali non è possibile soffermarci ulteriormente in questa sede, conduce a mettere in evidenza alcuni concetti che costituiranno i punti di riferimento per le successive analisi.

Possiamo infatti sottolineare come l'attività della Pubblica Amministrazione sia retta da esigenze di "legalità"²⁵, di conformazione a criteri ("secondo le disposizioni") che devono essere vagliati e validati, in primo luogo, dall'organo

²⁴ L'efficienza della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. L'efficacia dell'azione amministrativa concerne, invece, la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati. Efficacia ed efficienza costituiscono, perciò, due parametri distinti e non coincidenti. Potrebbe, infatti, sussistere l'ipotesi di una amministrazione efficiente, in relazione alle poche risorse ad essa attribuite, ma non efficace; così come, viceversa, quella di una amministrazione che pur essendo in grado di raggiungere gli obiettivi prefissi (efficacia) non lo faccia in maniera efficiente.

²⁵ Il principio di legalità esprime l'esigenza che l'azione della pubblica amministrazione sia assoggettata alla legge. Tale principio, pur non essendo esplicitato in Costituzione si desume da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e può essere considerato secondo una duplice accezione: formale e sostanziale. Il principio di legalità in senso formale richiede che ogni provvedimento amministrativo abbia il proprio fondamento giuridico nella legge che definisce i limiti entro i quali debba esplicarsi l'azione della pubblica amministrazione. Inteso in senso sostanziale, il principio di legalità assume una connotazione ancor più vincolante per l'azione amministrativa, giacché, esso impone che gli atti della pubblica amministrazione, oltre a rispettare i limiti formali fissati dalla legge, siano adottati in conformità della disciplina sostanziale posta in essere dalla stessa. Cfr., a riguardo, M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati* (atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003), Torino, 2004; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001; C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969.

rappresentativo della collettività (il Parlamento) nell'ambito dell'approvazione delle linee fondamentali sull'organizzazione dei pubblici uffici. La riserva di legge dell'art. 97, tuttavia, assume oggi un nuovo ruolo nell'ambito della riforma costituzionale introdotta con la legge cost. n. 3/2001 ed in particolare con le nuove forme di potestà normativa riconosciute alle Regioni ed agli Enti Locali.

Da questa breve descrizione dei principali riferimenti del testo costituzionale relativamente all'organizzazione ed all'azione amministrativa emerge, pur nella estrema laconicità delle disposizioni costituzionali, l'intenzione del legislatore di evidenziare un ruolo importante e significativo dell'attività di regolazione del sistema pubblico, un ruolo che deve tener conto di alcuni principi formali (attribuzione agli organi rappresentativi della competenza nella definizione degli assetti essenziali dell'organizzazione pubblica) ma anche sostanziali, diretti a rendere effettiva l'efficienza, l'economicità e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Questi principi appaiono ancor più importanti se letti con riferimento all'azione della pubblica amministrazione nel settore delle attività produttive, dove l'imparzialità, ad esempio, si coniuga con l'esigenza di garantire il rispetto delle regole di mercato in un ambito governato dalla libertà di impresa, dove l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa possono costituire un volano o un freno allo sviluppo economico di un territorio e, indirettamente, alla ricchezza dei cittadini (imprenditori, lavoratori, clienti).

Una ulteriore disposizione normativa da prendere in considerazione, seppur in con una analisi ed una illustrazione sintetica, è contenuta nell'art. 117 della Costituzione. La disposizione in commento, come noto, ridefinisce le competenze legislative fra Stato e Regioni assegnando allo Stato una competenza tipica in relazione a determinati ambiti e/o materie. In particolare ci interessa sottolineare come il comma 2 dell'art. 117 preveda due materie (trasversali²⁶), di competenza

²⁶ La Corte Costituzionale ha più volte affrontato il tema della competenza statale nelle materie trasversali (orizzontali). Si segnalano in particolare le sentenze 26 giugno 2002, n. 282 in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2012, con note di A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore* e di D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte Costituzionale* e 26 luglio 2002, n. 407 (in *Giur. Cost.* 2002, p. 2940, con nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie <trasversali>: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*). In particolare, nell'ambito della motivazione della sentenza 282/2002 la Corte, relativamente alla clausola dell'art. 117 comma 2 lett. m) ha precisato che "non si tratta di una < materia > in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle".

esclusiva statale, rilevanti per quanto attiene la disciplina delle attività produttive: la lettera e) “... tutela della concorrenza” e la lettera m) “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Quanto alla prima materia, secondo una parte della dottrina²⁷ per “tutela della concorrenza” si deve intendere l'insieme delle regole e dei principi antitrust così come previsti e disciplinati dalla legge 287/1990 (riferimento dunque circoscritto alla normativa diretta ad evitare intese restrittive, abusi di posizione dominante e concentrazioni senza invece estendersi ad altri settori di disciplina particolare). Altra parte della dottrina²⁸ invece ritiene artificiosa questa distinzione. Un ulteriore orientamento²⁹ fa invece riferimento alla ratio che sottende la riforma costituzionale del 2001 quale meccanismo per “decongestionare il centro” favorendo il trasferimento alle Regioni della maggior parte delle competenze legislative. Sulla base di queste considerazioni si ritiene che spetti allo Stato dettare la legge generale sulla tutela della concorrenza tra gli operatori economici che già operano o che vorrebbero operare nel mercato, investendo di specifici poteri una autorità amministrativa. In questo modo la materia della tutela della concorrenza cesserebbe di essere trasversale e verrebbe ad avere un ambito circoscritto.

Occorre comunque ribadire che il principio di libera concorrenza viene storicamente ancorato alla Costituzione repubblicana con riferimento all'art. 41 in relazione al quale sono state prospettate, però, ricostruzioni diverse. Secondo alcuni autori³⁰ il fulcro dogmatico della disposizione risiede nell'affermazione della libertà di iniziativa economica privata che rappresenta la libertà del singolo di entrare in un qualsiasi mercato e di competere con gli altri operatori, nel rispetto, appunto, delle regole concorrenziali che rappresentano una garanzia nei confronti degli altri soggetti e dello Stato stesso, tenuto ad astenersi da qualsiasi compressione di tale libertà se non nelle ipotesi tassativamente previste dal comma dell'art. 41.

²⁷ L. CASSETTI, *Potestà legislativa e tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2004.

²⁸ L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione fra Stato e Regioni*, in *Unifi.it*, 2003.

²⁹ R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione (nota a Corte cost. n. 14/2002)* in *Le Regioni*, 4, 2004.

³⁰ G. FERRI, voce *Concorrenza* in *Enc. Dir.*, VIII, 1961, p. 352; V. DONATIVI, *Concorrenza e mercato nel prisma dell'ordinamento giuridico: appunti per una ricostruzione storica*, in *Riv. dir. ind.*, 1992, 3-4, p. 335 ss.; A. PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 1629.

Si segnala in particolare la tesi di autorevole dottrina³¹ secondo la quale dall'ottica microeconomica di libera concorrenza come libertà del singolo all'iniziativa economica privata occorre operare un'astrazione con riguardo ai riflessi che essa produce sulle relazioni macroeconomiche, verificando come la tutela della concorrenza divenga elemento caratterizzante e fondante della garanzia del libero mercato. In questo modo la previsione costituzionale a tutela dell'iniziativa economica privata diviene strumento di riconoscimento del mercato al cui rispetto è vincolato il legislatore. Viene tuttavia evidenziato che l'art. 41 Cost. opera un'affermazione di principio della concorrenza ma non predispone alcuno strumento diretto a impedire e/o a reprimere eventuali concentrazioni. Sulla base di questa considerazione la citata dottrina deduce l'impossibilità di riconoscere nella trama costituzionale una espressa condanna del monopolio. Questa considerazione conduce a concludere che nella Costituzione più che una vera garanzia è indicata una direttiva contro il rovesciamento della struttura economica del mercato (proprio tale ricostruzione, come si vedrà, consente di argomentare, dopo la riforma del 2001, la possibilità di riconoscere una positiva affermazione della concorrenza come valore costituzionale).

Altro filone dottrinario³², concentrando la sua attenzione sul limite dell'utilità sociale posto dal comma 2 dell'art. 41 alla libertà di iniziativa economica, fonda su quest'ultimo l'ancoraggio costituzionale del principio di libera concorrenza. Sulla base della considerazione che la libertà di iniziativa economica non postula il mantenimento di un regime di concorrenza, ma che, anzi, le imprese tendono, nell'esercizio della loro libera iniziativa, a raggiungere una sempre maggiore affermazione che si traduce nel progressivo restringimento del mercato, tale orientamento individua nella concorrenza il mezzo per conciliare e risolvere conflitti tra le diverse libertà di iniziativa economica in contrasto tra loro. In quest'ottica il riferimento costituzionale sarebbe quindi da individuare nel canone

³¹ G. GHIDINI, *Slealtà della concorrenza e costituzione economica*, Padova, 1978, p. 88.

³² F. GALGANO, *Rapporti economici – Art. 41, 44* in G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1982.

dell'utilità sociale³³ che porterebbe a configurare la concorrenza come un mezzo per vincolare l'operato delle singole iniziative economiche all'interesse generale.

Anche in relazione agli approfondimenti degli studiosi di diritto costituzionale si possono individuare due correnti di pensiero, nella sostanza corrispondenti a quelle della dottrina commercialistica. Secondo alcuni autori³⁴, infatti, l'ancoraggio costituzionale del principio di concorrenza deve essere ricondotto, con diverse ricostruzioni, alla clausola dell'utilità sociale, di cui al comma 2, nonché in quella dei fini sociali del comma 3 dell'art. 41 Cost. facendo leva sul principio per il quale con un corretto funzionamento del mercato si garantiscono la produttività, l'efficienza, il livello quantitativo e qualitativo dei prodotti a vantaggio dei consumatori ed utenti finali ed in genere dell'intero sistema.

Partono invece da un angolo prospettico diverso coloro che fanno leva sulla libertà di iniziativa economica intesa in senso relazionale verticale ed orizzontale. Nel primo caso cioè come limite ai poteri pubblici e nel secondo a quelli privati. Secondo questa interpretazione il fondamento per la libera concorrenza come valore costituzionale sarebbe appunto da individuare nei primi due commi dell'art. 41. Sintetizza questa opinione quella posizione³⁵ che, ricordando gli indizi specifici che la Costituzione contiene per il riconoscimento del principio di libera concorrenza, evidenzia come esso possa, però, ben essere limitato per tutelare "altri interessi costituzionalmente rilevanti", primi fra tutti quelli riconducibili alle ampie nozioni di libertà, sicurezza, dignità umana e utilità sociale di cui all'art. 41 comma 2 Cost.

³³ Sul punto si veda L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le istit. del fed.*, 2, 2003, p. 350, la quale operando una sintesi tra le diverse opinioni circa la natura degli interessi riconducibili nella nozione di utilità sociale (intesa come il diretto aggancio costituzionale della normativa antitrust) individua tre correnti di pensiero: "per alcuni il concetto di utilità sociale sarebbe principio riassuntivo delle garanzie costituzionali preordinate alla tutela delle posizioni più deboli, prima fra tutte quella dei consumatori; per altri la medesima clausola avrebbe una valenza prevalentemente economica, "mercatistica", e coinciderebbe con la massimizzazione della produzione o con l'efficienza del mercato (P. BARCELLONA, *Programmazione e soggetto privato, in Aspetti privatistici della programmazione economica*, Milano, 1971, p. 101 ss.; L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, pp. 183, 241-2;), per altri, infine, l'utilità sociale si identificherebbe con il benessere economico collettivo, con il progresso materiale di tutti in condizioni di uguaglianza (V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, I, p. 243; G. OPPO, *L'iniziativa economica*, Riv. Dir. Civ., 1988, 324; A. PREDIERI, *Mercati e concorrenza: asimmetria e diseconomia nello Stato prefederativo*, in *Nuova Antologia*, 1993, fasc. 2186, p. 8).

³⁴ G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1995, p. 269; M. LUCIANI, *la produzione economica privata*, cit., p. 131

³⁵ M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Dir. e società*, 2003, p. 512

Alla luce delle opinioni riportate appare chiaro che il tema della valenza costituzionale della concorrenza sia profondamente radicato nella coscienza giuridica e come queste opinioni rappresentino il presupposto di un intervento del legislatore costituzionale che, in continuità con esse, ha compiuto passi ulteriori giungendo alla definitiva costituzionalizzazione della concorrenza³⁶.

Sempre in merito al tema della concorrenza, in un'ottica di diritto comunitario, occorre considerare anche la nuova valenza che l'integrazione europea ha assunto nel quadro della costituzione riformata. Questo dunque consente di dimostrare che il principio della concorrenza oggi non ha un solo fondamento ma molteplici.

L'art. 117 comma 1³⁷ afferma la sottoposizione del legislatore statale e regionale, nell'esercizio della potestà legislativa ad essi affidata, al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (e dagli obblighi internazionali). Questo riconoscimento, lungi dal poter essere considerato come una mera clausola formale, rappresenta il definitivo ingresso delle norme comunitarie al più elevato grado della scala gerarchica del sistema. Mentre, infatti, prima del 2001 la subordinazione ai principi comunitari veniva fatta discendere solo dalla clausola di apertura del nostro ordinamento dell'art. 11³⁸, oggi la Costituzione prevede un esplicito richiamo che rappresenta un limite espresso alle decisioni del legislatore³⁹.

Non sembra potersi a tal proposito condividere l'opinione di coloro che considerano la *sedes* di tale affermazione come indice di relativizzazione del principio stesso⁴⁰. Questo perché se è vero che nella parte I della Costituzione si

³⁶ Così S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in Osservatorio sul federalismo in *Federalismi.it*; F. DI PORTO, *Concorrenza e intervento pubblico nell'economia*, in G. GHIDINI (a cura di), *L'antitrust italiano*, Milano, 2003, p. 149.

³⁷ La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

³⁸ Per il riconoscimento del principio di concorrenza sulla base dell'art. 11 Cost. si veda: G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, Ec. Dir. Ter., 1, 1992; P. BILANCIA, *Libertà economiche e situazioni giuridiche soggettive*, in A. CATELANI E S. LABRIOLA (A CURA DI), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di, Milano, 2001, p. 322 e 326.

³⁹ G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubb.*, 3, 2002, p. 985 afferma che "le norme del trattato, in quanto costitutive dei vincoli comunitari, legano oggi il legislatore ordinario per espresso disposto della costituzione. Non è più necessario invocare le limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 per giustificare la supremazia del diritto europeo, e in particolare, del diritto europeo della concorrenza".

⁴⁰ Secondo L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, cit., p. 365) "tale espressione è

dispone dei diritti e dei doveri dei cittadini e quindi dei principi che ne rappresentano il fondamento è anche vero che il titolo V è l'ambito in cui si assegnano a ciascun legislatore le materie sulle quali poter esercitare il proprio potere.

Non si può trascurare, inoltre, che si tratta dell'unica parte della Costituzione⁴¹ che è stata investita dalla modifica costituzionale⁴². Il principio di libera concorrenza quale strumento per garantire il mercato nell'ambito di un sistema di regolazione (in grado di disciplinare il corretto esercizio della competizione tra i diversi operatori, far fronte agli eventuali fallimenti del mercato e contemporaneamente tutelare, con le necessarie eccezioni, le situazioni particolari) è riconosciuto come il mezzo migliore per ottimizzare l'efficienza del sistema nell'interesse dei consumatori finali⁴³. Sulla base di questo presupposto sembra difficile immaginare che vi siano riserve in relazione al sistema comunitario, che sul principio concorrenziale ha costruito la sua ragion d'essere.

Tutto ciò basterebbe per affermare la valenza costituzionale della concorrenza nel nostro ordinamento. Ma vi è di più.

L'art. 117 comma 2, lett. e) affida infatti espressamente alla competenza esclusiva del legislatore statale la tutela della concorrenza.

Autorevole dottrina⁴⁴ ha chiarito l'importanza del fatto che in questa occasione si sia fatto riferimento non alla concorrenza ma alla tutela della concorrenza⁴⁵. In questo modo, infatti, la conservazione e/o la promozione di tale valore viene identificata come fine pubblico al cui perseguimento l'ordinamento è

stata inserita nella parte relativa alla ripartizione delle competenze normative, al delimitato scopo di attribuire allo Stato, per evidenti esigenze di uniformità dell'ordinamento, interventi legislativi teleologicamente orientati alla tutela della libera concorrenza sull'intero mercato nazionale. Ciò che appare estremamente controvertibile e pericoloso è dedurre da tale esplicita, ma materialmente limitata, menzione una elevazione della struttura concorrenziale del mercato al rango di valore costituzionalmente garantito”.

⁴¹ In questo senso N. LUPO, *Nel nuovo titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, in Forum dei Quaderni costituzionali, in Unife.forumcostituzionale secondo il quale: “quella appena approvata costituisce senza dubbio la più rilevante legge di revisione costituzionale dell'epoca repubblicana e altresì in considerazione delle strette connessioni esistenti sia tra la prima e la seconda Parte della Carta costituzionale, sia tra i diversi Titoli che compongono la parte dedicata all'Ordinamento della Repubblica”.

⁴² Sembra plausibile ritenere che tale principio sarebbe stato affermato anche nelle parti in cui essa si dedica a descrivere l'architettura dei valori sui quali il nostro ordinamento si fonda nel caso in cui anch'esse fossero state oggetto di revisione costituzionale.

⁴³ Cfr. A. ZITO, *Attività amministrativa e rilevanza dell'interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998.

⁴⁴ G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, cit., p. 991.

deputato. In ragione di ciò si consente al legislatore statale, per inequivoca previsione costituzionale, di debordare in tutte le materie di competenza legislativa regionale per garantire il suo perseguimento⁴⁶. Ma non solo, poiché la previsione costituzionale della concorrenza come fine pubblico da tutelare comporta una scelta di principio che rende illegittime non solo le restrizioni della concorrenza operate dalle imprese (cosa che avveniva già precedentemente sulla base delle norme legislative ordinarie antitrust) ma anche quelle determinate dai pubblici poteri o conseguenti alla legge statale o regionale.

Questo comporta che, tranne nelle ipotesi in cui è la stessa Costituzione ad autorizzare ed in alcuni casi ad imporre restrizioni della concorrenza, al fine di tutelare diversi valori costituzionali, che si assumono, rispetto ad essa, prevalenti, in tutte le altre situazioni in cui tali limitazioni non siano previste (o deducibili sulla base di interpretazioni che operino un bilanciamento tra valori costituzionali incompatibili al fine di individuare quello prevalente) la concorrenza non può conoscere restrizioni da parte di leggi che non siano costituzionalmente coerenti (e dunque legittime).

Ulteriore fondamento costituzionale della tutela della concorrenza, infine, può essere rinvenuto nel combinato disposto dell'art. 41 e dell'art. 118 comma 4 Cost.. Le norme introdotte con la legge 3/2001, infatti, divengono elementi di esplicazione delle disposizioni non incise dalla riforma. In questo senso l'ultimo comma dell'art. 118, in base al quale gli enti di cui è costituita la Repubblica favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà, si pone in perfetta

⁴⁵ Cfr. G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, cit., il quale specifica che: “La concorrenza è un fatto o una relazione. Ma ciò che l'art. 117, comma 2, riserva alla potestà legislativa dello Stato non è la concorrenza, ma la tutela della concorrenza. Non si tratta di un mero fatto: ma, se vogliamo, una situazione di fatto da conservare se c'è, o una situazione di fatto da promuovere o instaurare (quando non c'è). E' un valore che viene protetto non un fatto: come accade ogni qual volta il diritto assume una certa situazione di fatto come un bene da tutelare” ... “Ciò comporta che la concorrenza opererà come limite non solo della competenza legislativa regionale (...) ma anche della potestà legislativa statale: nel senso che il Parlamento dovrà trattare la concorrenza non come fatto da regolare (magari in modo restrittivo della sua portata), ma come un valore o un bene o un fine da promuovere astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono o limitano la concorrenza”.

⁴⁶ Sulla trasversalità della concorrenza nel nuovo ordine costituzionale si veda: L. ARNAUDO, *Costituzione e concorrenza: note a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in Riv. it. dir. pub. com., 2005, p. 391. L'Autore, tuttavia operando un confronto con un'altra materia trasversale (l'ambiente) riflette sul fatto che “l'ambiente è direttamente riconosciuto e tutelato in sé e per sé quale bene giuridico dalla Costituzione e pertanto da intendersi “generalmente valido” mentre la concorrenza è riconosciuta e tutelata quale modalità di organizzazione dell'agire economico che risponde a fini diversi da sé medesima”.

continuità con il divieto di svolgimento dell'iniziativa privata in contrasto con l'utilità sociale sancito dal comma 2 dell'art. 41 ma specialmente con la previsione di una programmazione e di controlli affinché l'attività (pubblica e) privata venga diretta a fini sociali prevista dal comma 3 del medesimo articolo.

Sembra cioè corretto ritenere che il favore che i pubblici poteri devono esercitare rispetto allo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini deve sicuramente passare attraverso la garanzia delle regole concorrenziali nell'ambito dei settori di interesse generale.

A meno che, infatti, non si ritenga possibile interpretare l'onere di favorire l'esercizio di attività di interesse generale da parte dei soggetti privati esclusivamente come impegno a favorire l'accesso a chiunque di essi sia poi in grado di stabilirsi in modo monopolistico sul relativo mercato precludendo l'ingresso successivo ad altri soggetti, sembra doversi ritenere che l'attuazione del quarto comma dell'art. 118 presuppone la garanzia della concorrenza.

2. *La semplificazione amministrativa.*

La semplificazione rappresenta una parola d'ordine del cambiamento amministrativo conosciuta⁴⁷ all'inizio del secolo scorso e ripresa più volte nel corso degli anni successivi; essa è da tempo oggetto di interesse da parte degli studiosi e delle organizzazioni pubbliche ad ogni livello⁴⁸.

⁴⁷ Semplificazione non è un termine univoco. La semplificazione può essere analizzata sia sotto un profilo normativo (deregolamentazione, delegificazione, semplificazione del linguaggio normativo) che sotto un profilo procedimentale (semplificazione amministrativa in senso stretto) che, infine, sotto un profilo documentale (semplificazione nella redazione degli atti). La bibliografia in materia è ampia: cfr. V. MARTORANO, *In equilibrio tra semplificazione e trasparenza*, Milano, 2005, 11-16; S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione*, Milano, 2004, p. 450-459; A. TONTI, *La semplificazione dei processi e delle procedure*, Milano, 2002; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Semplificazione amministrativa e sportello unico delle attività produttive*, in *Amm. it.*, 2002, p. 501-512; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002, p. 1-221; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, Milano, 2002, p. 617-56; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2001, p. 393-94; A. PIZZORUSSO, *L'abrogazione come strumento di semplificazione*, 2000, p. 799-812; L. VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, Milano, 1999, p. 11-22; AA.VV., *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo*, Milano, 1998, p. 1-159; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1998, p. 655-77; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1998, p. 679-697; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 699-703; G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza*, in *Reg.*, 1999, p. 849-873.

⁴⁸ In particolare si v. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa: lo Sportello Unico per le attività produttive*, Bergamo, 2002: "Semplificare vuol dire letteralmente "rendere semplice", cioè rendere chiaro, facile e comprensibile ciò che invece è scuro, complicato e

Il termine, utilizzato (ed anzi abusato in molti ambiti) può assumere diversi significati e sfumature⁴⁹ a seconda dello specifico contesto di riferimento; spesso il termine “semplificazione” viene associato in dottrina ad altri diversi concetti quali il decentramento amministrativo, la delegificazione, la stessa liberalizzazione, oppure la deregolamentazione.

Letteralmente la parola semplificare assume il significato di "rendere semplice", cioè rendere comprensibile, chiaro e facile ciò che invece potrebbe risultare complicato e difficile da capire e da gestire. Ne deriva che "semplificazione amministrativa" significa cercare di rendere chiaro, facile e comprensibile il funzionamento della Pubblica Amministrazione, dal momento che

difficile da capire e da gestire. Quindi, semplificazione amministrativa vuol dire innanzitutto cercare di rendere più chiaro, facile e comprensibile il funzionamento dell'amministrazione pubblica, partendo dal dato di fatto per cui l'amministrazione è un insieme di regole, procedure, uffici, ecc, assai complesso, in cui spesso è difficile orientarsi anche per coloro che lavorano all'interno della stessa amministrazione, grande o piccola che sia. Poi, semplificare l'azione amministrativa vuol dire anche tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili, etc., cioè vuol dire eliminare tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione. Il problema è che spesso non si può tagliare, perché certi passaggi o adempimenti non si possono eliminare senza provocare danni maggiori dei vantaggi dell'eventuale semplificazione; in questi casi semplificare significa allora saper trovare modi diversi, più semplici, rapidi ed economici per ottenere lo stesso risultato garantito da quel particolare passaggio procedurale, controllo, adempimento, etc... In questo ultimo senso, semplificare l'azione amministrativa vuol dire allora cercare di raggiungere l'obiettivo fissato dalle norme con modi diversi in quanto più semplici ed efficienti di quelli tradizionali; in altri termini, vuol dire non rimanere prigionieri delle tradizioni e avere abbastanza fantasia per cercare e trovare vie nuove. Rendere semplice ciò che non lo è (in questo caso, il funzionamento e l'organizzazione dell'amministrazione pubblica) è utile non in sé, ma in quanto la chiarezza e la comprensibilità servono a rendere più facile muoversi all'interno di una situazione che, comunque, rimane complessa. La semplificazione amministrativa è dunque non un fine, ma un mezzo per migliorare il rapporto con l'amministrazione dei cittadini, dei soggetti economici, delle formazioni sociali nonché, ovviamente, di tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso. In questo senso si spiega perché la semplificazione amministrativa venga anche considerata come sinonimo di riforma amministrativa, cioè di un cambiamento complessivo dell'amministrazione finalizzato a rendere la sua azione più efficiente, rapida ed economica. La semplificazione amministrativa è infatti uno dei modi in cui può realizzarsi la riforma dell'amministrazione: se infatti "ri-formare" l'amministrazione pubblica vuol dire letteralmente darle una forma nuova più adeguata alle esigenze della società di cui quell'amministrazione è al servizio, ne deriva che gli interventi diretti a semplificare l'agire amministrativo sono indubbiamente interventi di riforma, in quanto offrono all'amministrazione una forma che essendo più semplice è presumibilmente anche più efficiente. Il collegamento istintivo fra semplicità ed efficienza è giustificato dal fatto che la complessità è considerata un ostacolo all'efficienza: non è un caso, del resto, se in genere le soluzioni più semplici sono anche le più funzionali. Questo spiega perché tutto ciò che contribuisce a ridurre la complessità amministrativa è considerato un contributo all'efficienza del sistema amministrativo nel suo insieme e dunque, in quanto tale, alla riforma dell'amministrazione”.

⁴⁹ Cfr. C. BEVILACQUA, *Lo Sportello Unico per le attività produttive ed i reticoli decisionali nell'organizzazione amministrativa italiana*, in *Nuova rass.*, 2005; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2000, p. 2197; E. CASETTA, *Pubblica Amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, XII, p. 274; Id., *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica Amministrazione*, in *Dir. amm.* 1993, p. 10. Di recente si v. anche S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, p. 2636, dove l'autore sottolinea che, come è noto, il termine *semplificazione* è polisenso e non privo di una certa carica di ambiguità. In termini strutturali essa si può intendere sia come risultato della riduzione delle regole (deregolamentazione), sia come la riduzione delle fasi del procedimento.

questa è formata da un insieme di regole, procedure, uffici abbastanza complessi, in cui spesso è difficile orientarsi.

Un altro concetto da prendere in considerazione è quello di “semplificazione dell'azione amministrativa”. Questo, da un lato, significa eliminare tutto ciò che è superfluo o dannoso per il buon funzionamento dell'amministrazione (ad esempio tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili, ecc.), considerando però che spesso certi passaggi o adempimenti non possono essere eliminati senza provocare danni maggiori (rispetto ai vantaggi) dell'eventuale semplificazione; dall'altro lato significa cercare di raggiungere l'obiettivo fissato dalle norme con modi più semplici ed efficienti di quelli tradizionali, ovvero saper trovare modi diversi, più rapidi ed economici, per ottenere lo stesso risultato garantito da quel particolare passaggio procedurale, controllo, adempimento.

Rendere più semplice il funzionamento e l'organizzazione dell'amministrazione pubblica non ha un'utilità fine a se stessa, ma serve ad orientarsi con precisione all'interno di una situazione complessa. Perciò si può dire che la semplificazione amministrativa è un vero e proprio mezzo (e non un semplice fine) per migliorare i rapporti che l'amministrazione ha con i cittadini e con tutti coloro che operano all'esterno e all'interno del sistema amministrativo stesso.

La semplificazione amministrativa è inoltre considerata come un modo in cui può realizzarsi la riforma amministrativa, poiché porta ad un cambiamento complessivo dell'amministrazione, mirato a rendere la sua azione più efficiente, rapida ed economica. Infatti da essa derivano degli interventi volti a semplificare l'azione dell'amministrazione, che non sono nient'altro che veri e propri interventi di riforma, dal momento che le forniscono una forma presumibilmente più semplice ed efficiente⁵⁰.

La riforma dell'amministrazione si esplica in interventi di vario tipo, che riguardano tutti gli elementi componenti il sistema amministrativo stesso: le funzioni, l'organizzazione, le procedure, i mezzi, il personale.

Occorre a questo punto chiedersi perchè vi sia necessità di semplificare. La nostra società è diventata notevolmente complessa, perciò ha bisogno di apparati amministrativi (e norme) adeguati a tale complessità. In generale non esistono soluzioni semplici a problemi complessi e per questo la semplificazione amministrativa non consiste solo in interventi che snelliscano le procedure, dal

⁵⁰ Riformare l'amministrazione pubblica letteralmente significa dare una nuova forma, che sia più adeguata alle esigenze della società di cui l'amministrazione è al servizio.

momento che questi non basterebbero a semplificare realmente e in profondità il funzionamento dell'amministrazione⁵¹. La semplificazione amministrativa non è un evento, ma un "processo" durante il quale possono esserci degli eventi (come leggi, delibere, o altre decisioni) che vanno ad incidere sugli apparati amministrativi, ma poi ogni evento deve essere seguito da un quotidiano e paziente lavoro di attuazione delle previsioni astratte e di contestuale adeguamento dell'amministrazione alle mutevoli esigenze della società.

Se ne conclude che la semplificazione amministrativa è un fattore che contribuisce in maniera rilevante alla qualità di un'organizzazione. L'esigenza di semplificare è intrinseca ad ogni sistema e meccanismo complesso, a maggior ragione ai sistemi amministrativi. Tale esigenza può avere contenuti e prospettive diversi. Le proposte e l'adozione delle misure di semplificazione, negli ultimi anni, sono entrate stabilmente nei disegni di riforma dell'amministrazione, per renderla più efficiente, meno costosa e più semplice.

Le misure di semplificazione possono, a loro volta, essere messe in correlazione con tre questioni fondamentali degli ordinamenti contemporanei: la necessità di combattere la corruzione, la ridefinizione della natura, qualità e peso dell'intervento pubblico e il nuovo assetto di rapporti fra amministrazioni e cittadini⁵².

Per questo motivo appare opportuno svolgere alcune precisazioni.

Già dai primi anni dell'unità d'Italia⁵³, ed in particolare dagli inizi del secolo scorso il sistema amministrativo (spesso centralizzato e con poche articolazioni periferiche) viene percepito come un apparato pesante, lento, che ostacola al posto di supportare lo svolgimento della vita sociale e civile. Il problema della complicazione è stato avvertito immediatamente dopo l'unificazione, e da questo si deduce che la semplificazione amministrativa sia sempre stata uno degli obiettivi fondamentali in Italia. Purtroppo, risalendo nel tempo, si possono trovare solo dei modesti e parziali tentativi di semplificazione, che hanno finito per essere attuati solo in epoca recente. Questa affermazione può essere motivata con una particolare analisi storica, basata sulla ricerca nell'archivio legislativo delle disposizioni vigenti

⁵¹ Si v., a riguardo, L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, n.2-3, 1997, p. 334 ss.

⁵² In generale, sul tema, si v. M. D'ALBERTI, *Corruzione soggettiva e corruzione oggettiva*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994, p. 21 ss.

⁵³ Sul tema si v. l'approfondimento di G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti*, cit., p. 655 ss.

contenenti la parola "semplificazione". I risultati che si ottengono in questo modo evidenziano circa 300 documenti, che in particolare aumentano di numero negli ultimi anni e che hanno per oggetto varie materie⁵⁴. Il documento più antico è il regolamento del 25 maggio 1895 n. 350, che si riferisce al collaudo dei lavori della Stato di competenza del Ministero dei lavori pubblici; in questo viene testualmente sancita una "semplificazione delle operazioni di collaudo". I principali settori oggetto delle misure di semplificazione riguardano i lavori pubblici, l'urbanistica e la materia tributaria. Tali misure però sono solo settoriali, stabilite ogni volta per risolvere problemi specifici e non si basano su principi generali o su un ordinamento comune.

La polemica che conseguentemente si sviluppa in funzione della mancata attuazione di serie politiche di semplificazione, è centrata su una serie di critiche che ancora oggi echeggiano nel dibattito giuridico (e soprattutto politico): la scarsa produttività degli impiegati pubblici, l'incapacità dell'amministrazione di accompagnare e sostenere lo sviluppo economico (o la ripresa nei momenti di crisi), la lentezza nella risposta in caso di emergenze (terremoti, alluvioni ecc...), ed altre critiche analoghe.

Di conseguenza si sviluppa una forte spinta della società civile e della classe politica per un'adeguata riforma amministrativa che tenda a ridurre (se non proprio a cancellare) questi elementi distorsivi.

Una prima ragione della semplificazione deriva da tutto questo, cioè dall'insoddisfazione diffusa nei confronti del sistema amministrativo nel suo complesso. Una insoddisfazione che fa riferimento (a volte con caratteri "populistici", a volte in occasione di specifici eventi di malfunzionamento) alla non idoneità dell'apparato amministrativo (e del suo personale) a comprendere le vere esigenze del cittadino (contribuente, elettore, imprenditore e quant'altro).

In questo modo si creano (e si possono analizzare) tre casi.

Nel primo caso la connessione (misure di semplificazione intese come necessità di combattere la corruzione) è abbastanza immediata poiché la complicazione delle procedure e dell'azione amministrativa può essere una delle cause della corruzione; questa può infatti essere interpretata come l'unico modo per la soluzione dei problemi e l'accelerazione dei tempi lunghi.

⁵⁴ Cfr. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 388.

Nel secondo caso (misure di semplificazione intese come ridefinizione delle cause giustificatrici dell'intervento pubblico) ci si riferisce in particolare all'assetto delle regole, poiché in tutti gli ordinamenti sono presenti i problemi della proliferazione delle regole, della sovrapposizione fra le fonti e della valutazione dei costi e benefici delle regole e dell'influenza che esse impongono ai cittadini e alle imprese.

Il terzo caso (misure di semplificazione intese come ridefinizione del ruolo dell'amministrazione rispetto alla collettività) si basa sul nuovo assetto dei rapporti che si instaurano fra amministrazioni e cittadini. Questo non è più centrato sulla relazione amministratore-amministrato, ma sulla relazione tra soggetti portatori di esigenze che domandano e soggetti che a queste domande devono dare risposta e soddisfazione. Questo mette in luce la nuova concezione dell'amministrazione, che deve assicurare il servizio, oltre che con oneri decrescenti e costi minimi, con prestazioni soddisfacenti⁵⁵.

Una ulteriore ragione si può individuare nello sviluppo di un insieme di nuovi diritti e interessi (individuali e collettivi) in capo ai cittadini: i diritti politici e civili, infatti, non vengono più ritenuti sufficienti per assicurare il benessere, la sicurezza e le opportunità alle quali il cittadino stesso aspira⁵⁶. Le aspirazioni del cittadino, dunque, i suoi nuovi diritti nell'era contemporanea, non vengono più dallo stesso rivendicati contro l'apparato amministrativo visto come soggetto esterno, bensì vengono a dipendere sempre di più dall'azione amministrativa.

In quest'ottica l'azione della Pubblica Amministrazione, proprio perché elemento essenziale e costitutivo del riconoscimento di questi “nuovi diritti”, deve essere sottoposta sia a controlli circa la sua legittimità, sia a un giudizio sulla sua efficacia (dal momento che l'attenzione si sposta sul risultato prodotto⁵⁷).

La semplificazione quindi è volta a ridurre gli oneri per i cittadini e ad aumentare la produttività del settore pubblico. Ciò però determina senz'altro (o può in astratto determinare) rendimenti migliori per i contribuenti, ma anche un maggior costo dell'apparato amministrativo, chiamato a svolgere nuove e più complesse funzioni

⁵⁵ Sul nuovo assetto di rapporti tra amministrazione e cittadino, si v. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 386 ss.

⁵⁶ Sul tema, in generale, E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, cit., p. 7 ss.

⁵⁷ Questo passaggio dal “processo” al “risultato” comporta l'individuazione del rapporto fra i costi e i rendimenti dell'azione amministrativa.

Potrebbero essere aggiunte ulteriori ragioni a quelle citate, ma non è questa la sede più opportuna.

Occorre però precisare come in generale non venga stabilita una corrispondenza tipologica fra le misure di semplificazione e le ragioni e i fini della semplificazione stessa in quanto le varie finalità si sovrappongono e si influenzano a vicenda, determinando la struttura e gli effetti delle misure in modo diverso, in base ai settori, materie e istituti disciplinati.

Passando all'analisi dell'oggetto della semplificazione amministrativa, può essere effettuata in prima battuta⁵⁸ una distinzione fondamentale fra la semplificazione operata nel passato (nel secolo scorso fino agli anni '80) e che avevano soprattutto ad oggetto l'organizzazione e i controlli, e la semplificazione operata da quella data in poi, diretta in particolare verso l'attività amministrativa.

I più recenti tentativi di attuare forme di semplificazione amministrativa si muovono dunque sul presupposto della centralità dell'attività amministrativa e di conseguenza del procedimento amministrativo; le misure di semplificazione sono concepite dunque come strumenti per un più spedito svolgersi dell'azione più che per la costruzione di nuovi assetti organizzativi⁵⁹.

Se le procedure amministrative non sono in sé una disfunzione burocratica, ma un modo utile e necessario per svolgere le attività amministrative, occorre ragionare sulle loro condizioni e limiti d'uso. Il sistema genera complessità procedurale, ma per evitare che essa si trasformi automaticamente in complicazione occorre introdurre forme generalizzate e stabili di governo di questo fenomeno.

La complessità procedurale (verso cui si dirige ogni iniziativa di semplificazione) non è dunque un fattore patologico momentaneo o localizzato, ma un aspetto fisiologico della configurazione che ha assunto attualmente l'amministrazione pubblica.

E' possibile eliminare passaggi procedurali inutili, ma i casi in cui l'attività amministrativa non comporta il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti pubblici e privati sono, proprio per la complessità della società moderna, residuali. Infatti, le ragioni della complicazione procedurale si rinvergono all'interno di

⁵⁸ Sotto altra prospettiva, guardando alle misure di semplificazione, si possono individuare due tipologie principali: la prima riferita alle misure applicabili ai singoli procedimenti; la seconda riguardante le misure volte a gruppi o insiemi di procedimenti.

⁵⁹ In generale, sul tema del procedimento amministrativo, A. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, in particolare p. 978 ss.

alcuni degli elementi fondanti del sistema amministrativo che proveremo ad analizzare.

In primo luogo, le procedure amministrative incorporano la ponderazione di una molteplicità di interessi pubblici che, proprio per la crescita di nuovi diritti e posizioni giuridiche soggettive da tutelare, tende continuamente a estendersi ed aumentare in quantità e qualità. Peraltro, la cura di differenti interessi⁶⁰ non sempre può essere attribuita a un soggetto unico, per evitare che quelli secondari siano lasciati in una posizione strutturalmente recessiva o che finiscano per essere trascurati. L'aumento quali-quantitativo degli interessi determina (o almeno per molti anni ha determinato) un conseguente aumento "fisiologico" delle unità amministrative (intese sia come enti che come strutture organizzative all'interno di un medesimo ente) che devono essere coinvolte nel momento in cui si assume una decisione pubblica. La nascita delle Regioni e la valorizzazione delle autonomie locali in una logica di "federalismo amministrativo" o anche di semplice decentramento amministrativo (in applicazione del nuovo principio di "sussidiarietà verticale") ha ulteriormente ampliato il panorama dei soggetti coinvolti.

In secondo luogo occorre sottolineare come la partecipazione procedimentale dei privati (e degli enti esponenziali degli interessi collettivi e diffusi) sia ormai essenziale alla formazione della decisione amministrativa⁶¹ e il suo mancato

⁶⁰ Per la corretta definizione dell'interesse pubblico primario occorre completare l'analisi. Si ipotizzi che l'amministrazione si configuri come un decisore collettivo (ad esempio, come un'impresa) e che il suo problema fondamentale sia quello dell'asimmetria informativa, cioè della difficoltà di reperire sul mercato le informazioni relative a fatti semplici o complessi. A causa di tale asimmetria informativa, la razionalità del suo potere decisionale risulta limitata e induce ad assumere decisioni deboli, poiché l'interesse che deve essere tutelato e garantito viene definito sempre unilateralmente. Tale situazione comporta un indebolimento del processo decisionale, dal momento che l'attività valutativa e ricognitiva (da cui dipende la razionalità della decisione finale) non riesce a trasferire la scelta dall'area dell'incertezza (non calcolabile e misurabile economicamente) a quella del rischio (nella quale si può effettuare un calcolo economico). Fra i principali strumenti, grazie ai quali l'amministrazione può tentare di correggere l'asimmetria informativa, se ne deve ricordare uno importante: la partecipazione procedimentale dei privati (diretti o terzi toccati dal provvedimento finale) alla fase della decisione. Infatti questa partecipazione produce l'effetto di limitare l'asimmetria informativa, dal momento che consente all'amministrazione procedente di avere anche una diversa visione, che si sostanzia di fatti reali (sia dal punto di vista materiale, sia da quello delle aspettative ed attese). Quindi, la partecipazione al procedimento viene intesa come un modo diverso di organizzare il rapporto dialettico fra pubblico e privato, formando un nuovo equilibrio fra interessi pubblici e situazioni soggettive del privato. In questo senso l'interesse pubblico non è più dato, ma viene interpretato dall'amministrazione, in base alla più adeguata e completa attività ricognitiva.

⁶¹ Cfr. L. 7 agosto 1990 n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Art. 9. Intervento nel procedimento. 1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

riconoscimento comporta da tempo la lesione degli interessi legittimi⁶². Per cui le attività, che consentono ai privati di rappresentare all'interno della procedura amministrativa le proprie posizioni di interesse e di allegare in fase istruttoria documentazioni e memorie o, più in generale, di operare in contraddittorio nei confronti delle amministrazioni e dei controinteressati (circostanze che confluiranno poi tutte nella motivazione dell'atto finale⁶³), non possono essere interpretate semplicemente come un aggravamento del procedimento. E' evidente che il riconoscimento di questi "diritti di partecipazione" determina una fisiologica complessità procedimentale che non può essere *sic et simpliciter* eliminata.

Infine occorre dire che l'elevato grado di frammentazione del quadro organizzativo del sistema amministrativo, che tende ad aumentare a seguito del decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie territoriali e funzionali, trova spesso un momento di ricucitura proprio a livello procedurale⁶⁴.

L'atto della P.A. risulta essere sempre il prodotto di un'organizzazione e pertanto rappresenta una fase intermedia o finale di un articolato procedimento, in parte originato dalla competenza specifica dei diversi uffici ed organi che vi intervengono, in parte dalla stessa complessiva articolazione organizzativa della P.A.⁶⁵.

E' solo con l'inizio degli anni novanta del secolo scorso⁶⁶, come già sottolineato, che il tema della semplificazione amministrativa conquista una

⁶² Cfr. L. 7 agosto 1990 n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Art. 21-octies. Annullabilità del provvedimento. 1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. 2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

⁶³ Sulla motivazione del provvedimento, v. tra i più recenti, I. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e "potere" dell'amministrazione*, in *Foro. amm.-TAR*, 2003, 338; U. ZUBALLI, R. SAVOIA, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1999.

⁶⁴ Cfr. A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, cit., p. 13.

⁶⁵ Si veda, sopra tutti, l'analisi di F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in G. PASTORI (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964, p. 539 ss.; nonché G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Napoli, 1981, p. 55 ss.

⁶⁶ Cfr. L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 97 ss.; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., p. 617 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, cit., p. 703 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit., p. 354 ss.

posizione di rilievo nel panorama dell'azione del legislatore e diventa il punto di riferimento di importanti disposizioni normative⁶⁷. La storia recente delle semplificazioni, infatti, ha inizio con la già citata l. n. 241 del 1990⁶⁸; essa, è bene dirlo subito, non rappresenta in senso tecnico (e per quanto qui ci interessa) una “legge generale sul procedimento amministrativo”, bensì si configura come un momento (forse il più importante nella storia repubblicana) di indirizzo dell’attività amministrativa in senso lato (comprendente l’apparato statale centrale e periferico, gli enti pubblici, le amministrazioni regionali e quelle locali) e prefigura un nuovo modello⁶⁹ di procedimento amministrativo⁷⁰.

La legge 241 ha una importanza fondamentale anche in merito ai temi della semplificazione amministrativa, ma in una prospettiva generale, in quanto include tra i principi che regolano l’attività amministrativa quelli di economicità, efficacia e di non aggravamento.

Oltre all'intervento operato con la legge 241 del 1990 possiamo anticipare⁷¹ come la semplificazione si sia riversata su diversi ambiti delle riforme amministrative, assumendo di volta in volta la forma dei principi di non aggravamento (dimensione procedurale), di non duplicazione (dimensione organizzativa), di efficienza (dimensione dei controlli) e di deregolazione e delegificazione (dimensione normativa). Essa ha trovato espressione in norme di leggi e regolamenti, in norme di principio e in norme di settore. La semplificazione ha investito un po’ tutte le tipologie di amministrazioni pubbliche: dallo Stato alle

⁶⁷ Cronologicamente la principale normativa è contenuta nella l. 8 giugno 1990 n. 142, nella l. 7 agosto 1990 n. 241, nel d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, nel d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39, nella l. 24 dicembre 1993 n. 537, nella l. 15 marzo 1997 n. 59, nella l. 15 maggio 1997 n. 127, nella l. 16 giugno 1998 n. 191, nella già citata l. 8 marzo 1999 n. 50 e nella l. 24 novembre 2000 n. 340.

⁶⁸ L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G.U. del 18 agosto 1990, n. 192.

⁶⁹ Su tale evoluzione v. M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: modelli europei a confronto*, Milano, 2000; R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 576 ss.; G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Dir. soc.*, 1996, p. 483 ss.; P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1995, p. 3-25; G. PALEOLOGO, *La legge 7 agosto 1990 n. 241: procedimenti amministrativi e accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991; A. AZZENA, *Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Prime note*, 10, 1990, p. 47 ss.; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 3 ss.; U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, p. 205 ss.

⁷⁰ Cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 329; Per una prima riflessione critica si v. A. BENEDETTI, *L'attuazione della legge n. 241/90 in materia di termini di procedimento*, in G. ARENA, C. MARZUOLI, E. ROZO ACUNA (a cura di), *La legge n. 241/90: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall'entrata in vigore*, Napoli, 2001.

⁷¹ Il tema verrà infatti approfondito nel capitolo IV.

regioni, agli enti pubblici, alle autonomie locali e ha riguardato non solo l'attività amministrativa autoritativa, ma anche quella di erogazione dei servizi pubblici.

Perciò, mediante le misure di semplificazione, viene affermato un nuovo modo di "produzione" (dei propri servizi) da parte dell'"Amministrazione", un modo che non ha solo conseguenze operative, ma comporta anche una ridefinizione di importanti principi giuridici.

Con la nuova stabilità acquisita da questi principi, enunciati con sempre maggiore chiarezza da parte del legislatore (e riconosciuti in maniera sempre più chiara a livello giurisprudenziale), la semplificazione amministrativa non si limita ad essere un risultato da perseguire, ma si configura anche come un carattere proprio dell'azione dell'amministrazione, derivante dal rispetto degli stessi⁷².

La "politica di semplificazione amministrativa", quindi, vuole tendere ad eliminare la "burocratizzazione" della Pubblica amministrazione, senza eliminare le garanzie; in altri termini, si cerca di responsabilizzare l'Amministrazione nell'utilizzo dei poteri di cui dispone, snellendo le procedure per quanto possibile⁷³ senza aggravare le procedure ed allo stesso tempo mantenendo il medesimo livello di garanzie dei diritti e degli interessi coinvolti. In definitiva si tende a rendere qualitativamente migliore l'intervento legislativo, recuperando quegli spazi di inefficienza organizzativa e procedurale insiti nella legislazione vigente.

L'esigenza di una normazione di qualità, dunque, è avvertita in misura assai importante da tutti gli operatori del sistema (operatori istituzionali, cittadini e loro gruppi esponenziali), soprattutto quando l'azione amministrativa si trova ad operare nei confronti di una particolare categoria di soggetti giuridici: le imprese e gli imprenditori.

Sulla scorta di quanto detto possiamo delineare un primo tentativo di definizione della semplificazione affermando che essa è semplicemente un'applicazione, e insieme un corollario, dei principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa.

Pertanto, lo scopo si individua già nella l. n. 241 del 1990 dove a mente dell'art. 1⁷⁴, la funzione primaria della semplificazione dovrebbe essere la

⁷² Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa: lo Sportello Unico per le attività produttive*, cit., p. 768.

⁷³ Sul nuovo concetto di semplificazione c.d. competitiva sia consentito un rimando a R. MORZENTI PELLEGRINI, *La semplificazione competitiva e lo sportello unico*, in AA.VV., *Silenzio assenso, semplificazione competitiva e D.I.A.*, Milano, 2005, p. 99 ss.

⁷⁴ Art. 1. Principi generali dell'attività amministrativa. "1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità di

compressione dei tempi dei procedimenti decisorii degli enti pubblici, in modo da favorire lo snellimento delle operazioni procedurali, anche con l'adozione di misure che sollevino la amministrazione da adempimenti formali, che possano comportare ritardi o oneri nell'adozione degli atti e provvedimenti⁷⁵.

La semplificazione, di conseguenza, si manifesta in un fenomeno composto e complesso, in cui sono coinvolti istituti, misure e moduli procedurali eterogenei, aventi natura e caratteristiche proprie.

La già rilevata genericità del termine “semplificazione”, inoltre, può far sorgere un doppio ordine di problemi: il primo riferito al fatto che la semplificazione dell'azione dell'amministrazione e dei procedimenti amministrativi si intreccia con la riforma dello Stato (la definizione di nuovi assetti nelle relazioni fra centro e periferia si riflette anche sulle forme e sugli strumenti di azione degli apparati amministrativi); il secondo riguardante il fatto che la semplificazione amministrativa è ben diversa dall'accelerazione dei procedimenti amministrativi, anche se molte volte i due concetti vengono accostati.

Se ne deduce, quindi, che in materia di semplificazione risulta di fondamentale importanza la presenza di una legge generale sul procedimento amministrativo, poiché pone regole preordinate a far sì che tutti gli interessi coinvolti nella procedura ricevano un'adeguata rappresentazione. In generale la realizzazione dell'interesse pubblico primario deve avvenire con il minor sacrificio possibile degli interessi privati influenzati dalla procedura e dal provvedimento finale⁷⁶.

Entrando più nello specifico, da ciò discende che l'istruttoria del procedimento deve essere adeguata, vale a dire razionale e non contraria al principio di proporzionalità. Questi due principi generali possono essere riassunti nell'ancora più generale regola del giusto procedimento: all'interno di questo si confrontano interessi pubblici e privati e la loro collaborazione porta alla più

pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario. 1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente. 1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1. 2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria”.

⁷⁵ Sul tema si v. M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. soc.*, 1998, p. 476.

⁷⁶ Sul tema si v. R. FERRARA, *La pubblica amministrazione tra autorità e consenso: dalla specialità amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in *Dir. amm.*, 1997, 225 ss.

adeguata e corretta definizione dell'interesse pubblico primario, alla cui realizzazione deve tendere l'azione amministrativa. Questo significa che le posizioni soggettive dei privati ricevono un doppio riconoscimento e una doppia soddisfazione (dal punto di vista formale, poiché viene assicurata la loro adeguata manifestazione nell'ambito della procedura e dal punto di vista materiale, perché appare irrazionale il provvedimento finale che non considera la ponderazione degli interessi coinvolti). Ne consegue che l'interesse pubblico primario non è più semplicemente dato dal legislatore o dalla stessa amministrazione, ma viene interpretato: definito dinamicamente in base alla rappresentazione degli interessi pubblici e privati.

Il vero problema è stabilire, a questo punto, a chi giova o a cosa serve la semplificazione.

Questione che si può risolvere solo parzialmente, perché sarebbe riduttivo affermare che la semplificazione comporta solo la maggiore libertà dell'amministrazione. Infatti, prendendo in considerazione un'accezione più ampia del concetto di semplificazione, si può comprendere che essa riguarda anche le imprese, in quanto soggetti individuali e collettivi che soffrono maggiormente della bassa *performance* dell'amministrazione⁷⁷.

Ciò posto, occorre considerare il “processo di semplificazione” come un valore aggiunto dell'amministrazione, come un fattore dinamico e positivo che contribuisce a favorire il raggiungimento di migliori risultati dell'azione amministrativa (in base a standard di efficacia ed efficienza) e che accelera e semplifica il processo autorizzativo. Questo porta sia alla cura degli interessi pubblici con il minor sacrificio possibile di quelli privati, sia al raggiungimento del risultato (o interesse) a cui il privato aspira legittimamente (interesse al bene della vita). Questo valore aggiunto dovrebbe tradursi in un abbattimento dei costi e dei tempi del procedimento, con un conseguente raggiungimento del principio di massima economicità. Le conseguenze che ne possono discendere sono diverse: accelerare il procedimento, consentire la sua sostituzione con nuovi moduli procedurali (ad esempio, nel caso di dichiarazione di inizio attività), liberalizzare un'attività umana (mediante la soppressione dei procedimenti abilitativi e/o di controllo).

⁷⁷ Cfr. R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 103 ss.

E' opportuno, ora, evidenziare che in via generale possono essere individuati quattro tipi di tecniche di semplificazione amministrativa ordinabili secondo un grado decrescente di "forza riduttiva"⁷⁸.

Il primo tipo si riferisce alle "tecniche di sottrazione", che comportano l'eliminazione di elementi funzionali e strutturali del procedimento. Ad esempio, si può nominare la soppressione di organi, funzioni, fasi, pareri, che porta all'eliminazione di elementi superflui, duplicazioni, sovrapposizioni, riducendo l'estensione dell'azione amministrativa e del suo apparato.

Il secondo tipo riguarda le "tecniche di alleggerimento", che comportano la riduzione del peso dell'azione amministrativa mediante: la sostituzione di decisioni altamente discrezionali con decisioni a basso grado di discrezionalità, il superamento del monopolio pubblico di normazione in determinate materie, il rafforzamento dei poteri d'iniziativa privata in alcuni settori e la riduzione del peso e del numero di regole.

Il terzo tipo identifica le "tecniche di razionalizzazione", che producono una redistribuzione dei compiti (come la titolarità di agire e provvedere) fra i diversi soggetti pubblici, con il fine di ridurre la complessità del processo decisionale.

Il quarto tipo individua le "tecniche di determinazione automatica", le quali tendono a ridurre il grado di incertezza del sistema, grazie al collegamento di determinati comportamenti ed omissioni con presunzioni giuridiche mediante cui si consegue l'autorizzazione ad agire.

Successivamente si devono individuare tre categorie di strumenti, che possono, invece, essere utilizzati per dare attuazione alle tecniche di semplificazione classificate sopra.

La prima categoria è riferita agli "strumenti di programmazione", tra i quali i più importanti sono rappresentati dagli atti legislativi, che possono contenere la previsione di misure di semplificazione diretta, o solo previsioni di una sua progettazione (da realizzare successivamente con altri atti).

La seconda riguarda gli "strumenti di attuazione" dei programmi di semplificazione. Ad esempio possono essere indicati gli strumenti di delegificazione e codificazione, come i regolamenti delegificanti e i testi unici regolamentari, che raccolgono in un unico testo norme di rango diverso per ottenere

⁷⁸ Sulle principali tecniche di semplificazione amministrativa, si v., tra tutti, L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 400 ss.

la conoscibilità complessiva della disciplina riferita ad un'attività o ad un procedimento⁷⁹.

La terza definisce gli “strumenti di effettività”, che costituiscono mezzi di reazione dell'ordinamento volti ad evitare che le misure di semplificazione non vengano attuate, o vengano eluse. Ad esempio si possono ricordare gli strumenti finalizzati alla segnalazione di problemi (come la possibilità di reclamo al dirigente), quelli finalizzati alla valutazione continua (come l'obbligo di verifica periodica), gli strumenti compensativi di mancanze amministrative (come l'istituzione dell'indennizzo automatico) e gli strumenti sanzionatori in senso stretto (norme di divieto di determinati comportamenti, come la violazione dei doveri d'ufficio in caso di mancata accettazione di dichiarazioni sostitutive).

La classificazione operata può essere, indubbiamente, molto utile, ma parallelamente si corre il rischio di una standardizzazione di una materia molto vasta e complessa. In questa sede non occorre farvi ulteriore riferimento in quanto ci focalizzeremo sui rapporti intercorrenti fra gli strumenti di semplificazione e quelli di liberalizzazione delle attività economiche.

Più interessate è l'approfondimento in merito agli effetti prodotti dalla semplificazione. In alcuni casi, infatti, essa tende a rafforzare la discrezionalità amministrativa (ampliando il potere di scelta dell'amministrazione o riducendo il peso dei controlli e dei vincoli), mentre in altri casi tende a limitare tale potere di scelta (imponendo ad esempio il ricorso a determinati modi di esercizio delle attribuzioni, come la conferenza di servizi). Questa non univocità degli effetti però non sembra essere una contraddizione, ma rappresenta una conseguenza del fatto che la semplificazione impone valutazioni e scelte basate su un giudizio comparativo. Infatti non può essere individuata in assoluto una soluzione semplice, senza effettuare una valutazione della sua adeguatezza circa l'obiettivo da perseguire. Da ciò si può notare che la semplificazione ha sempre un carattere relativo e può essere collocata all'interno del movimento di revisione della presenza dello Stato nell'economia e nella società, in corso da tempo. Questo ha provocato

⁷⁹ Si evidenzia, in particolare, che esistono testi unici autorizzati e testi unici delegati: dei primi è controverso il carattere di fonte. I testi unici hanno spesso contenuto misto e ad efficacia variabile, contengono cioè norme legislative e regolamentari, che conservano la loro diversa efficacia formale. I testi unici, compilativi o innovativi, producono un effetto di consolidamento e possono definirsi quali opere di *codification formelle* o *à droit constant*. La Corte costituzionale, ribadendo la distinzione tra testi unici di mera compilazione e testi unici di emanazione del potere legislativo, sostiene che nel primo caso la forza di legge delle singole norme derivi sempre dalla legge ordinaria dalla quale sono state tratte. Così Corte cost., 17 aprile 1957, n. 54, in *Giur. it.*, 1958, 161; Corte cost., 10 giugno 1982, n. 110, in *Rass. Avv. St.*, 1982, 481.

una modifica non solo della frontiera fra pubblico e privato, ma anche della configurazione, dei contenuti e dei modi di esercizio del potere pubblico stesso.

Da tempo, inoltre, vi è un vivace dibattito in dottrina sul tema dell'effettività e della semplificazione. Quando si parla di "effettività" di un sistema giuridico si ha riguardo evidentemente all'idoneità dello stesso ad essere concretamente applicato: un ordinamento giuridico si considera dotato di effettività se ed in quanto abbia effettiva capacità di ordinarsi e quindi di avere una certa vita soggettiva⁸⁰. A riguardo, dai primi più significativi interventi nel senso di una politica di "semplificazione" dell'attività amministrativa, il tema dei rapporti tra effettività e semplificazione e della loro "naturale" contrapposizione, ha portato alcuni autori a chiedersi quali siano gli effettivi vantaggi, ad esempio, del sempre più ampio ricorso allo strumento del silenzio-assenso che, come noto, ha avuto negli anni '90 la sua istituzionalizzazione e il suo conseguente sviluppo⁸¹.

Nei successivi paragrafi tenteremo di analizzare l'effettività delle riforme di semplificazione amministrativa che hanno caratterizzato il nostro ordinamento negli ultimi venti anni.

2.1. *La semplificazione nella legge generale sul procedimento.*

Come anticipato nelle pagine precedenti un vero e proprio programma di semplificazione⁸², cioè la consapevolezza di procedere nell'ambito di un disegno

⁸⁰ Cfr. M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 509.

⁸¹ Sul tema, in generale, si v. il pensiero di M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, cit., 507 ss. In particolare l'autrice manifesta perplessità in ordine alle nuove forme di semplificazione/accelerazione che sembrano costituire l'unica o quanto meno primaria meta di ogni intervento riformatore, prevalendo sulla imprescindibile certezza dell'ordinamento.

⁸² Vedasi, a riguardo, l'approfondimento di M.A. SANDULLI, *Riforma Costituzionale e semplificazione normativa: brevi riflessioni*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 287 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 757 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 699 ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, *ivi.*, 1998, p. 655 ss.; E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.* 1998, p. 335 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 386 ss.; G. AZZARITI, *Il ruolo dell'amministrazione pubblica nella società italiana attuale: le tendenze in atto e gli effetti della legge sul procedimento sul rapporto fra amministrazioni e società*, in *Studium Juris*, 1997, p. 235 ss.; S.G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996; G. MELIS, F. MERLONI (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione*, Bologna, 1995; R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, p. 528 ss.; AA.VV., *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato. Analisi delle procedure*, Roma, 1983.

unitario di riforma, ha inizio solo con la legge 7 agosto 1990, n. 241, che contiene per la prima volta delle misure di semplificazione rivolte in generale all'azione amministrativa e non ad uno specifico settore. Infatti questa legge contiene dei principi generali sul procedimento amministrativo (fino allora ispirato ancora in parte al principio di autoritarità della decisione amministrativa), che configurano il procedimento non solo più come una sequenza di atti e operazioni, ma come un processo necessario per l'ottenimento di un risultato.

A riguardo, si deve a diversi ordini di motivi l'accresciuta importanza della semplificazione, uno dei quali è interno alla disciplina dello stesso procedimento amministrativo dettata dalla l. n. 241 del 1990 (nell'intento del legislatore un primo abbozzo di codificazione del diritto amministrativo sostanziale⁸³), che ha modificato le regole di funzionamento di tutte le pubbliche amministrazioni ed ha precisato in modo innovativo i principi del nostro diritto amministrativo⁸⁴.

Infatti con questa legge è iniziato un vero e proprio programma di semplificazione, che contiene per la prima volta delle misure organizzative rivolte in generale all'azione amministrativa e non ad uno specifico settore. Nel dettaglio, all'interno del capo IV⁸⁵ della legge vengono disciplinati in via generale alcuni degli istituti più caratteristici della semplificazione.

La legge 241/90 contiene in primo luogo una serie di principi generali⁸⁶, in base ai quali il procedimento stesso può essere configurato non più tanto e solo come una sequenza di atti e di operazioni, ma come un processo volto ad ottenere risultati⁸⁷. Questo procedimento deve essere trasparente e partecipato (si ricorda, tra

⁸³ Sulla possibile lettura di questa legge come "primo abbozzo di codificazione del diritto amministrativo sostanziale" si v. A. ROMANO TASSONE, *Prime osservazioni sulla legge di riforma della L. n. 241/1990*, in *Giustamm.it*, 2/2005.

⁸⁴ Su tale evoluzione v. R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 576 ss.; G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, cit., p. 483 ss.; P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, cit., p. 3-25; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, cit., p. 3 ss.; U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, p. 205 ss.

⁸⁵ Ecco le rubriche degli articoli che formano il capo IV della legge 241 del 1990: 14. Conferenza di servizi. 14-bis. Conferenza di servizi preliminare. 14-ter. Lavori della conferenza di servizi. 14-quater. Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi. 14-quinquies. Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto. 15. Accordi fra pubbliche amministrazioni. 16. Attività consultiva. 17. Valutazioni tecniche. 18. Autocertificazione. 19. Dichiarazione di inizio attività. 20. Silenzio assenso. 21. Disposizioni sanzionatorie.

⁸⁶ Cfr., relativamente al commento al nuovo art. 1 della l. 241/90, tra gli altri, G. VIRGA, *Le modifiche ed integrazioni alla legge n. 241 del 1990 recentemente approvata. Osservazioni derivanti da una prima lettura*, in *Lexitalia.it*, 2/2005, nonché M.A. SANDULLI, *La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti*, in *Federalismi.it*, 4/2005.

⁸⁷ Cfr. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 385 ss.

i tanti aspetti, il già citato diritto di accesso ai documenti amministrativi)⁸⁸, ma anche celere e produttivo di effetti facilmente accertabili e valutabili, che non pretendono, a loro volta, di codificare compiutamente la struttura ed il funzionamento del procedimento amministrativo, ma si limitano a fissarne i caratteri essenziali⁸⁹.

La legge n. 241 introduce quindi nel nostro ordinamento, con valenza tipica (e canonizzata al livello formale), gli istituti di semplificazione amministrativa, che successivamente verranno ripresi e riproposti dalle varie discipline di settore⁹⁰.

Come effetto di questa impostazione, l'assetto organizzativo esistente viene percepito come un ostacolo, che deve essere superato per conseguire gli obiettivi di celerità ed efficienza. .

Una prima considerazione sistematica da svolgere è questa: la legge in commento si colloca all'interno di un processo di cambiamento di ampia portata, in cui, a fianco del tradizionale modello di procedimento gerarchico, si delinea un modello negoziale. Nel modello gerarchico il quadro istituzionale è caratterizzato da amministrazioni compatte, controlli preventivi di legittimità, concentrati sulla verifica dell'adempimento delle prescrizioni procedurali, e ruolo passivo attribuito al cittadino. Il rapporto tra norme giuridiche di fonte primaria e procedure è molto stringente. Il principio di legalità, a cui deve rispondere l'azione amministrativa, viene inteso in un senso molto restrittivo. Gli strumenti regolatori sono rigidi e utilizzati in modo pervasivo. I criteri organizzativi sono ancorati ad una concezione monolitica e piramidale dell'amministrazione, in cui l'affermazione del principio gerarchico rappresenta un fattore di garanzia del cittadino e di indipendenza dell'amministrazione.

Nel modello negoziale invece emerge la natura organizzativa delle procedure amministrative. Queste, infatti, non si risolvono interamente nelle norme giuridiche che le disciplinano. Inoltre, non sono costituite solo da una somma di passi

⁸⁸ Sull'argomento si vedano, tra gli altri, F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, p. 637 ss.; AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (legge 7 agosto 1990, n. 241)*, Milano, 1991; G. PASTORI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1986, n. 1; P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, cit., p. 121-145.

⁸⁹⁰ Sul tema, M. CLARICH, *Tempestività e semplificazione dell'azione amministrativa*, cit., p. 123 ss.

⁹⁰⁰ Si vedano, tra gli altri, gli interventi di, P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, cit., p. 99-117; V. ITALIA, M. BASSANI, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995; G. CORSO, F. TERESI, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Rimini, 1991, p. 103 ss.

procedurali che consentono di realizzare una ponderazione di interessi. Le procedure amministrative, infatti, rappresentano anche le modalità attraverso le quali vengono mobilitate le risorse umane, finanziarie e tecnologiche al fine di realizzare economicamente un servizio⁹¹.

Il quadro istituzionale è sensibilmente diverso da quello che fa da sfondo al modello gerarchico⁹². Mutano, infatti, alcuni elementi essenziali: si afferma il principio di distinzione tra politica e amministrazione, con il conseguente ampliamento del ruolo della dirigenza per gli aspetti gestionali⁹³; vengono limitati i controlli di legittimità e introdotte forme di controllo successivo sulla gestione; al cittadino viene riconosciuta una posizione attiva nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Il rapporto tra norme e procedure si fa meno stringente in risposta a un'istanza di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa. Si diffonde un approccio negoziale in cui il contenuto delle decisioni viene contrattato tra diversi soggetti pubblici e privati. Le regole procedurali, in questa accezione, rappresentano le condizioni di partecipazione di ciascuno al processo decisionale, con la funzione di favorire il raggiungimento di una composizione di interessi.

Si tratta di un cambiamento di mentalità epocale, che rende la riforma degli anni '90, al di là dei singoli istituti e delle specifiche tecniche di semplificazione amministrativa, la chiave di volta di tutto il sistema pubblico nell'erogazione dei servizi al cittadino.

Il procedimento amministrativo diventa, quindi, la sede più idonea nella quale i diversi portatori di interessi raccordano i propri interventi e partecipano alla formulazione della decisione secondo un processo di influenza e di interazione reciproca, strutturata in modo flessibile a seconda del ruolo riconosciuto alla partecipazione procedimentale. In tal modo, il processo decisionale amministrativo assume una precisa rilevanza giuridica anche in relazione agli elementi di incertezza e di complessità del reale che, anziché venir fronteggiati attraverso l'intervento unilaterale e discrezionale del decisore, possono essere affrontati sulla base di procedure di soluzione non più statiche, ma capaci di evolvere in modo e a un

⁹¹ Vedasi, a riguardo, V. LO MORO (a cura di), *Le procedure amministrative. Un'analisi economica*, Bologna, 1993.

⁹² Cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., p. 10; dello stesso autore si veda anche, da ultimo, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

⁹³ Sul tema, in generale, si v. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000.

tempo oggettivo e dinamico⁹⁴, in relazione a esigenze di giustizia sostanziale e di efficacia dei risultati⁹⁵.

Sullo sfondo delle più recenti riforme amministrative vi è, infatti, l'idea della procedura come entità dinamica, flessibile, di natura organizzativa e soprattutto come una entità aperta, cioè non vincolata né quanto all'istruttoria, né quanto alla conclusione da modelli rigidi, ma suscettibile di assumere tutte le forme che la realtà concreta della vicenda suggerisce o impone⁹⁶.

All'interno del modello negoziale assumono particolare significato i nuovi principi a cui si ispira la procedura amministrativa. In particolare, viene in evidenza la necessità di assicurare la celerità e l'economicità dell'azione amministrativa e questo all'interno di un approccio dinamico in cui rileva non solo l'attività *ex ante* di adozione della normativa procedurale, ma anche quella di monitoraggio del suo funzionamento e di eventuale ridisegno.

Quindi, la semplificazione mira sia alla definizione dell'assetto delle nuove procedure, sia alla revisione sistematica di quelle già esistenti.

Lo sviluppo della sensibilità della dottrina, della collettività e delle amministrazioni sui temi della semplificazione si deve senz'altro ad una varietà di motivi, uno dei quali è interno alla disciplina dello stesso procedimento amministrativo dettata dalla legge 241⁹⁷.

⁹⁴ Si v., in generale, sul tema, G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; A. LUCE, *Il procedimento amministrativo e il "diritto di partecipazione nella legge n. 241/90*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, p. 552; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 467.

⁹⁵ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione*, Torino, 1996, p. 19.

⁹⁶ Cfr. M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Il procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, p. 23.

⁹⁷ Su tale evoluzione v. G. PALEOLOGO, *La legge 7 agosto 1990 n. 241: procedimenti amministrativi e accesso ai documenti dell'amministrazione*, cit.; P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, cit., p. 3-25; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti*, cit., p. 659; U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., p. 205 ss.

La legge in questione (con riferimento al testo conseguente agli aggiornamenti operati dalla riforma del 2005, con le leggi nn. 15⁹⁸ e 80⁹⁹) è frutto di un programma organico di razionalizzazione di tutta l'azione amministrativa e non solo di uno specifico settore; un percorso nuovo e sconosciuto nel nostro ordinamento.

Si è sancito, tra l'altro, il diritto degli interessati alla partecipazione ai procedimenti amministrativi e la centralità del procedimento (che parte con una formale comunicazione a tutti i soggetti potenzialmente interessati¹⁰⁰), il quale ha acquistato un termine ed un responsabile¹⁰¹.

⁹⁸ Per un approfondimento si rimanda a V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *Astrid Rassegna*, 2005; A. QUARTA, *L'art. 1, comma 1 bis della nuova legge generale sul procedimento amministrativo (legge 11 febbraio 2005, n. 15)*, in *Giustamm.it*, 5/2005; M. OCCHIANA, *Riforma della l. 241/90 e "nuovo" silenzio-rifiuto: del diritto v'è certezza*, in *Giustamm.it*, 5/2005; M. CORRADINO, *Termini, efficacia dei provvedimenti e silenzio dell'Amministrazione nelle "riforme" della legge n. 241/1990*, in *Giustamm.it*; S. TARULLO, *L'art. 10 bis della legge n. 241/90: il preavviso di rigetto tra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, in *Giustamm.it*; M. A. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (note a margine della legge di conversione del d.l. 35 del 2005)*, in *Giustamm.it*; L. MONFERRANTE, *La nuova disciplina degli accordi procedurali: profili di tutela giurisdizionale*, in *Giustamm.it*; G. NUNZIATA, *Colpo di acceleratore con la conferenza dei servizi*, in *Guida dir.*, 2005, p. 72.

⁹⁹ La letteratura sulla l. 15/2005 e sulla l. 80/2005 è assai ampia. Per un commento di carattere generale, oltre agli autori già richiamati, si v., tra gli altri, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2006; V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa – un primo commento alla l. 11 febbraio 2005 n. 15, recante "modifiche ed integrazioni alla l. 7 agosto 1990 n. 241"*, in *Astrid Rassegna*, 2005, p. 4; F. CARINGELLA, *Profili della riforma*, in *Urb. app.*, 2005, 4, p. 377; A. DE ROBERTO (a cura di), *La legge generale sull'azione amministrativa (dopo le innovazioni disposte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15)*, Torino, 2005; V. ITALIA (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005; F. CARINGELLA, G. DE MARZO, D. DE CAROLIS, *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*; G. CARLOTTI, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Padova, 2005; B. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova, 2005; C. FRANCHINI, M. LUCCA, T. TESSARO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Rimini, 2005; M.V. LUMETTI, M. DE PAOLIS, D. DE BELLIS, D.P. BORGHINI, *Vizi di legittimità e nuove anomalie dopo la l. 15/2005*, Torino, 2005.

¹⁰⁰ Cfr. S. TENCA, *La comunicazione di avvio del procedimento nel vigore del nuovo art. 21-octies della l. 241/1990*, in *Comuni d'Italia*, 2005, p. 18–21; V. FANTI, *La "nuova" comunicazione nel procedimento amministrativo*, in *Urb. app.*, 2005, p. 1252–1262; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La comunicazione di avvio del procedimento dopo la l. n. 15 del 2005. potenziata nel procedimento, dequotata nel processo*, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 1963–1973; E. FOLLIERI, *L'annullabilità dell'atto amministrativo* (Intervento svolto al seminario "L'attuale sistema di giustizia amministrativa", Bologna, 21 marzo 2005), in *Urb. app.*, 2005, p. 625–628; M.V. LUMETTI, *La nuova analisi della validità dell'atto: l'irregolarità per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento* (Relazione al Convegno su "L'atto amministrativo: evoluzione dei vizi di legittimità, nuove anomalie e nodi problematici nella gestione del territorio dopo la riforma della l. 7 agosto 1990, n. 241"; Roma, 13 aprile 2005), in *Cons. St.*, 2005, p. 1157–1170; S. PIGNATARO, *Omessa comunicazione di avvio del procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento: orientamenti giurisprudenziali ed evoluzioni legislative*, in *TAR*, 2005, p. 145–161.

¹⁰¹⁰ Un commento sul ruolo del responsabile del procedimento, è offerto da P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, cit., p. 31–49; V. ITALIA, M. BASSANI (A CURA DI), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991.

Entrando nello specifico la legge stabilisce (art. 1) che le sue disposizioni abbiano portata generale, fatte salve solo quelle speciali indicazioni legislative che disciplinano specifici procedimenti. Inoltre si stabilisce che l'amministrazione non possa aggravare il procedimento, salvo che per "straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria"¹⁰².

In base a questo articolo, lo scopo primario della semplificazione dovrebbe essere la compressione dei tempi dei procedimenti decisorii degli enti pubblici, che favorisca lo snellimento delle operazioni procedurali, anche con l'adozione di misure che sollevino l'amministrazione da adempimenti formali, che possono comportare ritardi o oneri nell'adozione degli atti o dei provvedimenti¹⁰³.

Di fatto quindi la legge 241 del 1990, imponendo all'amministrazione di fissare i tempi di conclusione dei procedimenti e di emanare al riguardo specifici regolamenti, consente di monitorare l'efficacia dell'azione dell'amministrazione, rilevando gli eventuali ritardi¹⁰⁴ fisiologici o patologici.

L'atto conclusivo dell'*iter* procedimentale, il provvedimento amministrativo, è dunque il risultato di una determinata configurazione organizzativa¹⁰⁵; la cui semplificazione e razionalizzazione si riflette necessariamente anche sull'atto adottato da questa.

¹⁰²) Questo è un principio molto importante, ma spesso dimenticato dagli operatori della P.A., in quanto, ad esempio, la continua inserzione nel procedimento di atti istruttori inutili e la presenza di operatori per così dire "aggiuntivi" non solo dilunga in modo superfluo l'intero procedimento, ma consegna un atto amministrativo finale spesso viziato sotto il profilo dell'eccesso di potere (o secondo alcuni, della violazione di legge). Esempio emblematico di questo "ingiustificato aggravamento" del procedimento è la continua apposizione di "sigle varie" relative a funzionari più o meno intermedi, responsabili di servizio, di procedimento, ecc., con l'intento di ripartire un'eventuale responsabilità scaturente dall'adozione dell'atto finale.

¹⁰³) Si veda, a riguardo, R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, cit., p. 323 ss. In particolare l'autore sostiene che bisogna fare attenzione a non confondere il processo di semplificazione del procedimento con l'accelerazione del procedimento stesso, poichè i due fenomeni sono fondamentalmente divergenti, in quanto un procedimento "accelerato" è sempre e comunque un procedimento amministrativo ordinario, mentre la semplificazione implica qualcosa di diverso. Infatti, ad esempio, analizzando gli artt. 19 e 20 della l. 241/90, si ha in entrambi i casi una modifica del procedimento ordinario, ma non nel senso della sua accelerazione, poichè nel primo caso (art. 19, denuncia sostitutiva di autorizzazione) si ha la totale mancanza del procedimento stesso, mentre nel secondo caso (art. 20, silenzio-assenso), si ha invece la "mutilazione" del procedimento nel suo momento finale (quello del provvedimento). Si veda inoltre, B. CAVALLO (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000, p. 190 ss.

¹⁰⁴ Si veda, in proposito, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, cit. p. 103 ss.; L. MONTEFERRANTE, *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Milano, 2000, p. 8 ss.; si vedano poi le recenti disposizioni contenute nel d.P.R. 28 novembre 2000, n. 454: "Regolamento di attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di termini, partecipazione e responsabilità del procedimento amministrativo".

¹⁰⁵ Si veda, sopra tutti, l'analisi di F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, cit., p. 55 ss.

La realizzazione di questo principio di semplificazione dell'azione amministrativa all'interno della legge trova riposta nell'indicazione di una serie di strumenti specifici. Essi rappresentano il condensato di quelli che nel corso del tempo erano stati adottati dalla prassi amministrativa, da leggi di settore o riconosciuti dalla giurisprudenza. Analizziamo i principali in quanto utili e rilevanti per quanto andremo a dire nei successivi capitoli.

In primo luogo facciamo riferimento allo strumento di semplificazione amministrativa che prende il nome di "conferenza di servizi"¹⁰⁶, il quale costituisce una forma innovativa di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, alla quale l'amministrazione procedente ricorre qualora sia opportuno un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo, oppure quando sia necessaria l'acquisizione di intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche¹⁰⁷. La conferenza di servizi è, dunque, un modulo procedimentale, uno strumento organizzativo al servizio della semplificazione con cui si mira a raggiungere il coordinamento delle

¹⁰⁶ Articolo riscritto, in un primo tempo, come vedremo più approfonditamente nel prosieguo del presente lavoro, dalla l. 340/2000.

¹⁰⁷La finalità perseguita dalla norma è evidentemente quella di semplificare quei procedimenti particolarmente complessi, evitando che le amministrazioni coinvolte debbano pronunciarsi separatamente e promuovendo una valutazione contestuale in sede collegiale. Sulla conferenza di servizi in generale, oltre ai numerosi commenti alla l. n. 241/90, v. P. FORTE, *La conferenza di servizi e il procedimento amministrativo*, in *Legalità e giustizia*, 1992, p. 449 ss.; F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi dopo la l. n. 340 del 2000 (comm. alla l. n. 340 del 2000)*, in *Urb. app.*, 2001, p. 367 ss.; V. PEDACI, *Alcune notazioni sulla nuova disciplina della conferenza di servizi tra velocizzazione dei processi decisionali e ponderazione degli interessi coinvolti, nella l. 340 del 2000*, in *Amm. it.*, 2001, p. 833 ss.; G. FARES, *La conferenza di servizi dopo la l. 24 novembre 2000, n. 340*, in *Studium Juris*, 2001, p. 807 ss.; G. SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Napoli, 2000; A. CRISAFULLI, *Conseguenze giuridiche dell'atto di dissenso espresso in seno alla conferenza di servizi (nota a T.A.R. Liguria 23 novembre 1999 n. 485, ivi, 2000, p. 1008 ss.; P. FORTE, La conferenza di servizi*, Padova, 2000; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 271 ss.; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 675 ss.; G. CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XIV, (*ad vocem*); S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, agg., III, Milano, 1999, p. 9 ss.; A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, 1998; P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, p. 339 ss. Interessante risulta poi la pronuncia del T.A.R. Liguria, sez. I, 23 novembre 1999, n. 485, in *Foro amm.*, 2000, 2238, dove si stabilisce che il parere vincolante negativo, pur essendo un atto endoprocedimentale, è autonomamente ed immediatamente impugnabile in quanto ostativo alla prosecuzione del procedimento. A tale categoria non è tuttavia riconducibile il parere negativo espresso da uno degli enti partecipanti ad una conferenza di servizi ex art. 14 l. 7 agosto 1990, n. 241, in quanto, in tale evenienza, l'ordinamento appresta strumenti per consentire all'amministrazione procedente di concludere egualmente il procedimento in cui la conferenza s'inserisce. Si veda inoltre la pronuncia del Cons. St., sez. I, 17 aprile 1996, n. 3670, in *Foro amm.*, 1997, 2361, che puntualizza il fatto che, in materia di accordi endoprocedimentali, stante la comunione di interessi che è alla base degli accordi di collaborazione tra amministrazioni previsti dall'art. 15, l. 7 agosto 1990 n. 241, non sono applicabili, per la conclusione degli accordi stessi, le regole sulla scelta del contraente previste dalla norme sulla contabilità di Stato.

azioni di più soggetti e la valutazione contestuale (anche in senso fisico) di tutti gli interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento. Lo scopo viene raggiunto grazie alla trattazione contemporanea di uno stesso procedimento da parte di una pluralità di soggetti pubblici¹⁰⁸. E' evidente come la conferenza di servizi appaia lo strumento più idoneo per la gestione di procedimenti complessi, ad esempio in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica¹⁰⁹, ambientale, di sicurezza.

¹⁰⁸ L'art. 14 della legge 241 /1990 detta la regolamentazione generale dell'istituto e prevede: "1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi. 2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate. 3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta. 4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale. 5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto. 5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni".

¹⁰⁹ L'art. 14 bis, rubricato "Conferenza di servizi preliminare", è diretto alla disciplina proprio dell'istituto della conferenza di servizi applicato, in particolare, agli interventi complessi di rilevanza urbanistica e territoriale e dispone: "1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente. 2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso. 3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica

Il legislatore individua e disciplina due tipologie distinte di conferenza di servizi: una istruttoria, cioè rivolta all'analisi congiunta di una molteplicità di interessi nella fase istruttoria del procedimento, mediante l'adozione di un verbale che tiene luogo degli atti conclusivi (pareri) della fase istruttoria del procedimento; l'altra, "decisoria" nella quale il verbale tiene luogo degli atti di assenso conclusivi dei singoli procedimenti trattati.

Anche gli accordi endoprocedimentali¹¹⁰ (art. 15¹¹¹), sono istituto di rilevante importanza, a mente del quale le singole amministrazioni (parti dell'accordo) rinunciano ad esercitare autonomamente il loro potere discrezionale e fissano contestualmente le indicazioni, che andranno in seguito a vincolare la loro successiva e conseguente attività provvedimentale¹¹².

Pare opportuno, a questo punto, accennare anche alla disciplina dell'art. 18 (rubricato "autocertificazione"¹¹³), che rappresenta la possibilità di attestazione, da parte del cittadino, di fatti, atti, rapporti, stati e qualità personali di sua conoscenza.

l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso. 3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3. 4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo. 5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni".

¹¹⁰ Sul punto, si rimanda a E. PICOZZA, *La nuova legge sull'azione e sul procedimento amministrativo. considerazioni generali. i principi di diritto comunitario e nazionale*, in *Cons. St.*, 2005, p. 1419-1441; M. PROTTO, *Accordi tra pubbliche amministrazioni e disciplina sugli appalti* (Nota a CGCE 13 gennaio 2005 (causa C-84/03)), in *Urb. app.*, 2005, p. 780-781; G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223-259.

¹¹¹ Art. 15. Accordi fra pubbliche amministrazioni. "1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. 2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5".

¹¹² Si veda in proposito, G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 348 ss.; S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11 l. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, *ivi*, 1997, 513 ss.; N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 1 ss.; F. MERUSI, *Il coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 21 ss.; F. CASTIELLO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, p. 124 ss.

L'istituto giuridico della dichiarazione sostitutiva è un atto del privato capace di sostituire una certificazione pubblica e in grado di produrre lo stesso effetto giuridico¹¹⁴.

La disciplina delle dichiarazioni sostitutive, quale elemento di semplificazione nei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione, non fa venir meno l'onere, in carico al richiedente, di allegare i fatti posti a fondamento della propria istanza, bensì agevola lo stesso nella dimostrazione delle proprie affermazioni consentendo una semplificazione della fase istruttoria del procedimento. L'Amministrazione rimane responsabile dell'accertamento della situazione di fatto che viene posta a fondamento e giustificazione del provvedimento (ad eccezione delle circostanze che sono nella disponibilità degli interessati) e ciò costituisce anche un utile criterio interpretativo in relazione a quanto previsto dall'art. 21 *octies*¹¹⁵ della legge 241/1990.

La disposizione in commento infatti prevede l'annullabilità del provvedimento viziato ad eccezione dei soli vizi procedurali, sanabili secondo il principio della congruità delle forme allo scopo; restano dunque esclusi da questa previsione tutti i vizi sostanziali che attengono alla sussistenza dei fatti primari che stanno alla base del provvedimento emanato.

Tale prospettazione non confligge con il generale dovere di soccorso e di assistenza in capo all'Amministrazione (ribadito anche dalla recente normativa comunitaria) in quanto tali doveri sono diretti principalmente a fornire agli interessati (imprenditori *in primis*) un quadro normativo e di conoscenza chiaro ed

¹¹³ La norma dispone: "1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. 2. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti. 3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare. "

¹¹⁴ Così E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 335.

¹¹⁵ Articolo 21-octies. (Annullabilità del provvedimento). 1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. 2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

esaustivo ai fini dell'attivazione delle procedure amministrative di competenza. Da ciò ne deriva l'obbligo per l'Amministrazione di specificare in anticipo ed in generale, i requisiti e le condizioni necessarie per ottenere determinati provvedimenti abilitativi.

Oggi la materia relativa alle cosiddette "autocertificazioni" (rectius "dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà") è compiutamente disciplinata dalle disposizioni del "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" (d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445¹¹⁶).

La dichiarazione di inizio attività, di cui all'art. 19¹¹⁷ (ed alla quale accenniamo brevemente in quanto verrà analizzata nel dettaglio nei successivi capitoli) produce la trasformazione del sistema di controllo amministrativo da preventivo (proprio dell'autorizzazione, con la quale si abilita l'esercizio dell'attività) a successivo (poiché attivato *ex post*)¹¹⁸. Viene quindi riconosciuta ai

¹¹⁶ La nuova disciplina, contenuta nel *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari sulla documentazione amministrativa* (d.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000) disciplina in modo organico la materia delle certificazioni amministrative, e si basa principalmente sui principi di semplicità ed efficienza; a tal riguardo le disposizioni utilizzate sono più chiare e innovative rispetto al passato, e mutano notevolmente il rapporto tra amministrazione e cittadini.

¹¹⁷ Riportiamo il primo comma dell'art. 19 rubricato "Dichiarazione di inizio attività": 1. 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 dei requisiti e presupposti di legge o di 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, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

¹¹⁸⁰Cfr., A. CALZOLAIO, *Prime riflessioni sulla dichiarazione di inizio attività e sul silenzio assenso a pochi giorni dalla entrata in vigore della legge 14 maggio 2005 n. 80 di conversione del D.L. 14 marzo 2005 n. 35*, in *Lexitalia.it*, 6/2005; F. GUALANDI, *Le innovazioni introdotte dalla l. n. 80 alla legge 241/1990: appunti di prima lettura*, in *Lexitalia.it*, 2005; G. PANASSIDI, *La nuova dichiarazione di inizio attività (DIA)*, in *Lexitalia.it*, 6/2005. Interessante, a riguardo, l'approfondimento di G. VESPERINI, *Il silenzio assenso e la denuncia sostitutiva di autorizzazione dopo la legge 241 del 1990: un bilancio*, in *Dir. soc.*, 1997, p. 114 ss.. L'autore, in particolare, evidenzia come, in ogni caso, il diritto soggettivo del privato, che deve essere garantito e tutelato, deve sussistere sia nel momento in cui l'attività viene intrapresa in base all'autodenuncia, sia in ogni fase successiva in cui si svolge l'attività. Nel caso in cui il diritto non sia mai venuto ad esistenza, non si vede la ragione per cui possa essere invocato il riconoscimento o la protezione (il diritto non sussiste); invece, nel caso in cui il diritto viene meno nel corso dell'attività, o viene ripristinato oppure anche in questo caso non può essere tutelata la posizione soggettiva del privato. Perciò le norme contenute nell'art. 19 della l. 241/90 consentono il transito da una situazione di aspettativa ad

privati la facoltà (nei casi non esclusi dalla stessa disposizione ed in presenza delle condizioni indicate dallo stesso articolo), di intraprendere l'esercizio di una attività sulla base di una mera denuncia, senza dover conseguire preventivamente alcun titolo autorizzatorio o concessorio¹¹⁹.

Nell'ipotesi prevista dall'art. 20, invece, si prevede in via generale che il procedimento amministrativo si possa concludere con un "atto silenzioso" che produce gli stessi effetti dell'eventuale provvedimento di accoglimento¹²⁰. In linea con l'articolo precedente, in un'ottica cioè di semplificazione degli adempimenti relativo allo svolgimento di una attività (economica o meno) dei privati e di miglioramento del rapporto tra P.A. e cittadini, l'articolo in commento dispone l'individuazione, mediante apposito regolamento, dei casi in cui la domanda di rilascio di un provvedimento autorizzatorio, cui sia subordinato l'esercizio di un'attività privata, non si considera accolta in caso di decorso infruttuoso dei termini procedurali.

una di libertà (cioè di pieno diritto) solo quando la situazione di fatto e di diritto appare conforme alla fattispecie giuridica di riferimento. E' quindi plausibile l'osservazione per cui il privato, nonostante abbia fatto ricorso alla dichiarazione sostitutiva, eviterà di intraprendere concretamente l'attività (a causa dell'assenza della garanzia costituita dall'atto scritto) prima che sia infruttuosamente decorso il termine di sessanta giorni previsto dalla norma.

¹¹⁹ Sul punto A. TRAVI, *La liberalizzazione: ambito di applicazione dell'art. 19 della legge 241 e tutela dei terzi*, L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999, p. 135 ss.; P. CARNEVALE, *Riflessioni sul regolamento di attuazione degli artt. 19 e 20 della l. 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Ragiusan*, 1993, p. 8 ss. Interessanti poi, sul punto, alcune pronunce giurisprudenziali; così, ad esempio, Cons. St., sez. V, 11 maggio 1998, n. 554, in *Giur. it.*, 1998, 1939, che precisa che, fermo restando il principio secondo cui la p.a. può legittimamente inibire un'attività vietata o preclusa dalla normativa di settore, l'art. 19 l. 7 agosto 1990, n. 241 attribuisce alla p.a. il compito di valutare tutti gli aspetti della vicenda che il privato le comunica con la dichiarazione d'inizio dell'attività, nel senso che le esigenze di semplificazione sottese a detta norma comportano che, entro il termine decadenziale e nell'ambito di un unico procedimento di verifica, sia riscontrata la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. Si veda inoltre T.A.R. Abruzzo, sez. L'Aquila, 14 febbraio 1995, n. 30 in *TAR.*, 1995, 1803, dalla cui pronuncia si evince che la denuncia di inizio di attività, la quale ai sensi dell'art. 19 l. 7 agosto 1990 n. 241 (nel testo sostituito dall'art. 2 comma 10 l. 24 dicembre 1993 n. 537) assume il valore di autorizzazione amministrativa, è e rimane un atto del privato; tale denuncia non è, pertanto, autonomamente impugnabile con ricorso al giudice amministrativo, innanzi al quale possono essere invece impugnati gli eventuali atti amministrativi presupposti, dal cui annullamento può conseguire l'accertamento dell'illegittimità dell'attività posta in essere dall'autore della denuncia e la sua cessazione.

¹²⁰ Sul tema la letteratura è ormai ampia, per una visione generale si veda A. TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 16; E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in tema di pubblici esercizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 429; G. TULUMELLO, *Procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, valutazione di interessi differenziati e meccanismi di silenzio-assenso*, in *Giur. it.*, 1998, p. 1242; P. MURGIA, *Il silenzio assenso nel diritto urbanistico*, in *Foro amm.*, 1998, p. 1323; D. DE PRETIS, *Regioni, urbanistica e silenzio-assenso*, in *Reg.*, 1997, p. 1164; P. CARPENTIERI, *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1994 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro amm.*, 1997, p. 2585. Di recente si veda l'accurata ricostruzione dell'istituto da parte di M. ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento*, Milano, 2006.

Va infine ricordata la disciplina della comunicazione dei motivi ostantivi¹²¹, strumento di tutela dell'interessato (art. 10 bis¹²²) di fronte all'emergere di condizioni ostantive al rilascio del provvedimento favorevole e le modifiche apportate alla disciplina del responsabile del procedimento¹²³.

Volendo trarre alcune considerazioni conclusive da questa breve analisi degli istituti di semplificazione contenuti nella legge n. 241 possiamo dire che la semplificazione attraverso questa nuova regolamentazione, si compone adesso di strumenti propri che possono essere applicati a qualsiasi attività ed allo stesso tempo può diventare un vero e proprio criterio per la valutazione dell'azione amministrativa e della sua attività di regolamentazione¹²⁴.

Le misure di semplificazione trattate dalla legge presentano due caratteri ricorrenti. Il primo è riferito all'enfasi posta sul tempo come fattore rilevante dell'azione amministrativa: le misure di semplificazione assumono, a questo proposito, i tempi di una società moderna, nella quale diviene centrale il processo finalizzato al prodotto e alla qualità (e non solo quello relativo ai singoli atti della sequenza volta alla sua creazione). Il secondo riguarda la percezione

¹²¹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *Giustamm.it*, 2/2005; S. TARULLO, *L'art. 10 bis della legge 241/90: il preavviso di rigetto tra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, cit.; M.R. PETRULLI, *La comunicazione dei motivi ostantivi all'accoglimento dell'istanza*, in *Nuova rass.*, 2005, p. 1423-1428; L. TARANTINO, *Preavviso di diniego, acquiescenza e tutela giurisdizionale endoprocedimentale* (Nota a Cons. St. sez. V 16 dicembre 2004 n. 8101), in *Urb. app.*, 2005, p. 688-692.

¹²² Art. 10-bis. Comunicazione dei motivi ostantivi all'accoglimento dell'istanza. "1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali".

¹²³ Per un approfondimento si rimanda a T. DI NITTO, *Il termine, il responsabile, la partecipazione, la d.i.a. e l'ambito di applicazione della legge*, (Commento a l. 11 febbraio 2005, n. 15), in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 498-506; D.A. GAGLIOTI, *Sottoscrizioni plurime, invalidità del provvedimento ed interpretazione conservativa* (Nota a TAR Lazio-Roma, sez. II bis, 4 gennaio 2005, n. 55), in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, p. 716-728; S. TOSCHEI, *Le nuove tecniche di diluizione procedimentale del potere delle p.a. dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15: prime riflessioni sulle nuove regole* (Relazione al Convegno "Le modifiche alla legge n. 241 del 1990 dopo la legge n. 15 del 2005", Roma, Sala del Carroccio, 14 marzo 2005), in *Cons. St.*, 2005, p. 229-248; G. STUMPO, *La riforma del procedimento amministrativo* (Commento a l. 7 agosto 1990, n. 241; l. 11 febbraio 2005, n. 15; l. 14 maggio 2005, n. 80), in *Riv. trim. app.*, 2005, p. 539-571.

¹²⁴⁰ Sull'argomento, si veda in particolare AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, cit.; G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?* in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 119 ss.

dell'amministrazione come di un insieme di comparti collegati, fra i quali deve essere stabilita una comunicazione continua ed ininterrotta. I singoli istituti che abbiamo sommariamente descritto puntano sull'uno (silenzio-assenso, dichiarazione di inizio di attività)), sull'altro (accordi fra amministrazioni) o su entrambi i fattori (conferenza di servizi).

2.2. *La semplificazione in ambito internazionale e comunitario*

Anche in ambito internazionale si possono citare iniziative che da anni tendono a mettere in luce gli effetti favorevoli per il sistema produttivo nell'applicazione di meccanismi e strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa.

Alcune di queste iniziative sono state promosse in particolare dall'O.C.S.E. (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)¹²⁵ a partire dall'atto del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995 avente ad oggetto il "Miglioramento della qualità della regolamentazione ufficiale". La raccomandazione sottolinea l'importanza che i regolatori nazionali (Stato, Regioni ed amministrazioni locali) adottino strumenti di analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) per verificare in anticipo gli effetti della normativa in materia (anche relativamente al settore delle attività produttive) al fine di prevederne gli effetti positivi e negativi. Il documento citato introduce infatti una serie di indicazioni sintetizzate in un decalogo di punti chiave, di quesiti che il regolatore si deve porre prima di procedere alla adozione degli atti normativi¹²⁶.

¹²⁵ L'OCSE è stata istituita il 14 dicembre 1960 con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, sostituendo l'OECE, creata nel 1948 per amministrare il cosiddetto "Piano Marshall" per la ricostruzione postbellica dell'economia europea. Ne fanno parte 30 Paesi (Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria). Gli obiettivi dell'OCSE tendono alla realizzazione di più alti livelli di crescita economica alla luce del concetto di sviluppo sostenibile, di occupazione, di tenore di vita, favorendo gli investimenti e la competitività e mantenendo la stabilità finanziaria. Per un primo approccio cfr. OCSE/OECD, *Regulatory Reform in Italy. The Role of Competition policy in Regulatory Reform*, Paris, 2001.

¹²⁶ Questi i 10 quesiti: "1) il problema è stato correttamente definito? 2) l'intervento dei poteri pubblici è davvero giustificato? 3) la regolamentazione rappresenta la migliore forma di intervento governativo? 4) qual è il fondamento giuridico della regolamentazione? 5) quali sono i livelli (o il livello) di amministrazione più appropriato per agire? 6) I benefici della regolamentazione giustificano i costi? 7) la ripartizione degli effetti all'interno della società è trasparente? 8) La

Nel maggio 1997 l'OCSE elabora un rapporto sulla riforma della regolamentazione nel quale approfondisce le tematiche descritte nella raccomandazione del 1995 contribuendo a definire, nel dettaglio, le caratteristiche dell'analisi di impatto della regolamentazione. L'AIR¹²⁷ diviene uno strumento finalizzato al miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, che consiste in una valutazione preventiva dell'impatto di quei provvedimenti regolativi che incidono in maniera significativa sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese, al fine di accertare se un dato intervento è veramente indispensabile e di garantire, anche con l'utilizzo di analisi costi/benefici, la scelta dell'opzione migliore, evitando provvedimenti ingiustificatamente onerosi per i destinatari. L'analisi AIR¹²⁸ prevede dunque alcuni fondamentali passaggi, fra cui, in primo luogo una ricognizione delle esigenze sociali, economiche e giuridiche che motivano l'intervento. In questo ambito appare fondamentale la definizione degli obiettivi generali e di quelli specifici con riferimento all'immediato, al breve ed al lungo periodo. Una volta definiti gli obiettivi devono essere individuate le possibili soluzioni alternative (tra cui va analizzata anche la cosiddetta "opzione zero", cioè la rinuncia a regolamentare la materia) e si deve procedere alla consultazione dei soggetti interessati, mediante idonee tecniche qualitative e/o quantitative. Alla luce dei risultati dell'analisi e delle consultazioni l'organismo competente procede alla quantificazione, per ciascuna possibile soluzione alternativa, dei costi e dei benefici della regolamentazione. In particolare assumono rilievo i costi gravanti sulla pubblica amministrazione, quelli a carico delle famiglie e delle imprese (costi di adeguamento), i benefici attesi per le famiglie e le imprese stesse. Una volta note tutte queste componenti dovrà essere effettuata la scelta più pertinente ed opportuna. L'analisi di impatto deve essere operata, secondo le indicazioni OCSE,

regolamentazione è chiara, coerente, comprensibile e accessibile agli utilizzatori? 9) tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di far conoscere i loro punti di vista? 10) come verrà assicurata l'applicazione della regolamentazione?"

¹²⁷ OECD, *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997. V. anche R. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta - Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, 49 ss. nonché C.M. RADAELLI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli, 2001.

¹²⁸ Interessante sul punto anche la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2001, n. 1 contenente la guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Sull'AIR in Italia si veda E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003; E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 85 ss.; S. MOMIGLIANO, F. GIOVANNETTI NUTI (A CURA DI), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione*, Roma, 2001; A. NATALINI, *La sperimentazione dell'Air a livello statale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, p. 109 ss.

da un gruppo di lavoro indipendente rispetto alle strutture direttamente responsabili della produzione normativa, capace di esprimere una competenza orizzontale su tutta l'organizzazione amministrativa e di svolgere un ruolo di consulenza altamente specializzata attraverso forme di impulso verso i vertici politici dell'amministrazione interessata.

Sempre in ambito internazionale, questa volta a livello comunitario, si assiste negli stessi anni alla produzione di documenti relativi ai temi della semplificazione normativa ed in generale della pubblica amministrazione.

Un primo documento di interesse è il libro bianco della Commissione europea contenente le proposte d'azione in materia di semplificazione normativa e amministrativa (*"The white paper 1993"*¹²⁹) poi sviluppato, nello specifico settore delle attività produttive, dalla Risoluzione "sul libero sviluppo del dinamismo e della capacità d'innovazione delle piccole e medie imprese, ivi inclusi l'artigianato e le microimprese, nell'ambito di un'economia concorrenziale"¹³⁰. Con la risoluzione si invitano gli Stati membri a considerare attentamente, consultandosi reciprocamente, in quale misura le disposizioni legislative degli Stati e della Comunità possano comportare oneri per le piccole e medie imprese (PMI). Compito degli apparati pubblici, in particolare, sarà quello di mettere in rilievo le disposizioni in vigore che ostacolano la creazione, la crescita e la trasmissione delle imprese, analizzare la problematica degli eccessivi oneri supplementari derivanti da una diversa impostazione degli orientamenti giuridici degli Stati membri e della Comunità, e procedere ad un inventario dei diversi oneri che gravano in particolare sulle PMI che svolgono attività transfrontaliere. Tali verifiche hanno lo scopo di consentire la valutazione delle possibilità di cooperazione delle PMI (ad esempio la cooperazione in reti per l'acquisto e la vendita in comune) nel quadro del diritto comunitario in materia di concorrenza al fine di poter attivare punti di contatto nazionali che aiutino le imprese, in particolare quelle piccole e medie, a fronteggiare eventuali ostacoli agli scambi intracomunitari.

Anche a livello comunitario, dunque, si tendono a valorizzare i momenti di valutazione preventiva degli effetti della regolamentazione delle attività al fine di adottare (o non adottare se non necessari) eventuali interventi normativi che favoriscano l'accesso al mercato comunitario da parte delle imprese, nel rispetto di principi di libera concorrenza.

¹²⁹ In www.europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm.

¹³⁰ Pubblicata nella G.U.C.E. n. C 294/6 del 22 ottobre 1994.

Con la raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 sul “miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese”¹³¹ viene fatto un ulteriore passo avanti nell'analisi dei problemi ingenerati dalla eccessiva e caotica regolamentazione nazionale sulle attività imprenditoriali. Nel documento, infatti, si parte dal presupposto logico e fattuale per cui “un contesto normativo difficile o complesso può scoraggiare l'imprenditorialità e la creazione di nuove imprese”. Tenuto conto di ciò si evidenzia come il miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa rivesta la massima priorità d'intervento, in quanto le molteplici normative entrate in vigore negli ultimi anni hanno prodotto, tramite la previsione di procedure amministrative e vincoli di accesso e di esercizio, un effetto cumulativo sulle imprese che ne soffoca le attività e ne condiziona la competitività. In particolare si ritiene che questo eccessivo “carico burocratico” vada a gravare in misura sproporzionata sulle piccole imprese, le quali, rispetto alle imprese più grandi, non disporrebbero delle risorse umane o finanziarie per sostenerlo. Le autorità pubbliche dovrebbero prendere prioritariamente in considerazione strumenti atti a ridurre il carico amministrativo gravante su tali imprese.

La raccomandazione prefigura anche le soluzioni organizzative alla adozione delle misure di razionalizzazione del sistema normativo, incentrate su un principio fondamentale: il principio di sussidiarietà. In applicazione del citato principio, una politica di semplificazione deve essere diretta al coordinamento delle autorità pubbliche degli Stati membri, non soltanto a livello centrale ma anche fra le autorità centrali e gli enti locali. E questo può avvenire soltanto se vi è una trasformazione concettuale del rapporto fra pubblica amministrazione e realtà imprenditoriale, una nuova visione nella quale le imprese vengano considerate alla stregua di “clienti” della pubblica amministrazione ed una amministrazione che deve trovare il miglior modo di aiutare le imprese anziché produrre norme su come controllarle. Il Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001 suggerisce le analisi sull'impatto della regolazione come uno strumento fondamentale per una produzione normativa chiara, semplice ed efficace.

Appare evidente da questi documenti l'invito non soltanto a ridurre il numero delle disposizioni normative in materia di attività produttive (semplificazione normativa) ma addirittura ad eliminare, ove non necessarie, le disposizioni che

¹³¹ Gazzetta ufficiale n. L 145 del 05/06/1997, 29-51.

prevedono meccanismi di controllo preventivo sullo svolgimento di attività produttive (deregolamentazione).

Questi spunti di riflessione portano, nel 2002, alla approvazione da parte della Commissione europea dell'Action plan "*Simplifying and improving the regulatory environment*", una comunicazione rivolta sia al legislatore comunitario che a quelli degli Stati membri in merito al modo, al metodo con il quale affrontare il tema della semplificazione normativa ed amministrativa in senso lato al fine di promuovere e rilasciare lo sviluppo economico. Un invito che sarebbe stato poi monitorato di lì a poco dalla stessa Commissione per confluire nella Relazione "Legiferare meglio 2003", adottata ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (altro importante documento in materia). A testimonianza dell'interesse della Commissione sull'argomento si può segnalare come, solo nel 2003, la Commissione ha pubblicato 5 libri verdi, 142 comunicazioni, 73 relazioni ed ha organizzato 60 consultazioni via Internet su questi temi.

Ciò premesso, è bene evidenziarlo, almeno sulla base degli atti e documenti citati, gli organismi internazionali (anche comunitari), non possono incidere in modo significativo sulle scelte del legislatore in merito ai temi qui affrontati, proprio in virtù degli stessi principi ai quali esse si ispirano.

La sussidiarietà e la proporzionalità sono infatti due dei principi organizzatori fondamentali dell'Unione. A norma del trattato sull'Unione europea qualsiasi azione intrapresa dall'Unione per perseguire i suoi obiettivi deve essere conforme a detti principi. L'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea fornisce una definizione generale di sussidiarietà e proporzionalità, indicando quando e come la Comunità dovrebbe intervenire; un protocollo allegato al trattato di Amsterdam stabilisce criteri precisi per l'applicazione degli stessi.

La sussidiarietà è un principio guida per stabilire il confine tra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'UE. Se la competenza è condivisa tra la Comunità e gli Stati membri, il principio stabilisce una presunzione a favore del decentramento per cui agli Stati membri compete sempre un ruolo importante per quanto attiene al tema del "legiferare meglio", in quanto essi hanno a livello nazionale la responsabilità dell'applicazione, e nel caso delle direttive la responsabilità del recepimento, della legislazione comunitaria nonché della

regolamentazione delle materie e degli ambiti non disciplinati da tale normativa (che ancora sono ampi e rilevanti anche per il sistema delle imprese).

La tematica della semplificazione amministrativa, proprio perchè frutto anche di indicazioni e raccomandazioni provenienti da organismi internazionali, è risultata importante in vari Paesi occidentali¹³². Le cause che conducono alla necessità di questo processo di rinnovamento (cioè le cause della complicazione amministrativa) hanno natura strutturale e riflettono sia l'articolazione della società civile ed economica, sia l'emersione di nuovi interessi pubblici. Perciò può essere affermato che il problema della semplificazione amministrativa, e in particolare della sua attuazione, ha assunto una dimensione sovranazionale¹³³, così come la crescita della complessità e della complicazione normativa ha ormai un ambito che supera i confini del nostro paese¹³⁴.

¹³² Si v., per avere un quadro sulle esperienze di semplificazione a livello internazionale, S. CASSESE, *Il modelli di procedimento amministrativo*, in L. TORCHIA (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993, M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Europa*, Milano, 2000; Y. MÉ, W. WRIGHT (A CURA DI), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1994; COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Com (95) 288 def., Bruxelles, 1995; S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello neoclassico*, in L. TORCHIA (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993; In particolare si segnala G. FALCON, *Semplificazione, garanzie, certezza: modelli di composizione degli interessi*, in *Il procedimento amministrativo in Europa, Atti del convegno di Milano*, 2002: “è ovvio che tutti noi attribuiamo alla semplificazione un valore positivo: semplice è meglio, ma questo, va precisato, purchè a parità di risultato”. F. BASSANINI, F. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere - Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid rassegna*, 2005: “Sull’inflazione normativa attiravano l’attenzione già i primi rapporti Ocse sulla Regulatory Reform, con dati che, ancorché non più recenti, restano impressionanti. Negli Stati Uniti il Code of Federal Regulations si è dilatato dalle 55.000 pagine del 1970 sino alle quasi 140.000 pagine del 1995. Il numero annuale di leggi e regolamenti finlandesi è salito da 1.107 del 1980 a 1.809 nel 1995. In Canada, dal 1978 al 1996, il volume di normativa federale è raddoppiato con un incremento di 185 megabytes. In Francia, la produzione annuale di nuove leggi è cresciuta del 35% dal 1960 al 1990, e quella di regolamenti del 25% circa. La lunghezza media delle leggi francesi è passata dalle 93 righe del 1950 alle oltre 220 righe del 1991. Nel Regno Unito la normativa di riferimento per il diritto societario è passata dalle circa 500 pagine del 1980 alle oltre 3500 pagine del 1991; la lunghezza media dei *Finance Act* è passata dalle 145 pagine del 1975-1979 alle 336 pagine del 1988-1992”.

¹³³ Cfr. M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell’esperienza comparata*, cit., p. 679 ss. In particolare secondo l’autore, la semplificazione fondamentale è quella riguardante gli interventi effettuati sulle sequenze interne al procedimento amministrativo originario. A questo proposito, negli anni Novanta diversi Paesi hanno attuato la semplificazione dei singoli procedimenti (o di procedimenti relativi a singole materie) con leggi amministrative speciali. Questa si è avuta, ad esempio, in Germania, dove i procedimenti in materia urbanistica, ambientale, e la realizzazione di opere pubbliche sono stati oggetto di revisione normativa con scopi di accelerazione e semplificazione.

¹³⁴ Cfr. F. BASSANINI, F. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere - Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit., p. 5: “Alla crescita della complessità normativa contribuiscono in maniera altrettanto fisiologica la continua necessità di aggiornamento e di adattamento specialistico della legislazione ad una realtà in forte evoluzione sul terreno economico-sociale e su quello dello sviluppo tecnologico, e il policentrismo normativo derivante dalla internazionalizzazione della regolazione nel mercato globale, dalla articolazione dei sistemi istituzionali in diversi livelli di

Volendo fornire una rapida indicazione in merito, si può rilevare come la semplificazione sia stata anche attuata, in rari casi, con leggi generali sul procedimento.

Questo si è avuto, ad esempio, in Spagna, con la legge 26 luglio 1992 n. 30, e in Germania con la legge 12/9/1996, che regola l'accelerazione dei procedimenti autorizzatori e la riduzione per i "procedimenti di massa" degli obblighi di notificazione e comunicazione; inoltre, per i procedimenti complessi, sancisce il ricorso all'istituto della conferenza di servizi.

In Francia, dove i regimi procedurali esistenti sono circa 4300, c'è invece stata un'individuazione analitica degli interventi di semplificazione da attuare ed è stata portata a termine la deconcentrazione e la soppressione di 300 procedimenti¹³⁵.

Nell'esperienza inglese, grazie al *Deregulation and Contracting Out Act* (1994) c'è stata la modificazione di una serie di procedimenti, come, ad esempio, la sostituzione dell'autorizzazione preventiva¹³⁶.

Volendo sintetizzare i risultati dell'analisi della disciplina prevista dai vari ordinamenti stranieri si può dire che le tecniche di semplificazione procedimentale più usate risultano essere: la conferenza di servizi, l'istituto del silenzio-assenso e l'istituto della denuncia sostitutiva di autorizzazione. Ad esempio, in Spagna il silenzio-assenso è stato utilizzato in 397 provvedimenti nel 1996¹³⁷; in Francia l'accordo sostitutivo è stato utilizzato in vari settori; in Germania si è avuta la creazione del "procedimento a stella" (che si identifica in una sorta di conferenza di servizi), mediante il quale l'amministrazione procedente può invitare le altre amministrazioni interessate ad esprimere il proprio parere contemporaneamente,

governo dotati di potere di regolazione (internazionale, europeo, nazionale, regionale, locale), dal sempre più diffuso ricorso ad autorità di regolazione indipendenti. La globalizzazione richiede interventi flessibili di regolamentazione nazionale e sovranazionale idonei ad assicurare forme corrette di integrazione e di concorrenza, suscettibili di modificarsi nel tempo a seguito degli effetti di interdipendenza fra i sistemi; lo sviluppo del processo di integrazione europea determina un incremento della normativa comunitaria e nazionale, nell'ottica di una convergenza ed armonizzazione degli ordinamenti europei; la società dell'informazione richiede forme sempre più sofisticate di regolamentazione e normative tecniche, con un alto grado di specificità".

¹³⁵ Si v., a riguardo, B. G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1035 ss.

¹³⁶ Per fare un esempio, si ricorda come per i conducenti di mezzi pesanti, con necessità di circolare in Londra durante le ore notturne, vi sia l'obbligo di portare con sé la documentazione giustificante l'accesso ad una determinata area e la conseguente eliminazione del termine di durata delle licenze per il trasporto delle merci. Si veda sul tema, DEREGULATION UNIT – CABINET OFFICE, *Thinking about regulating: A guide to compliance cost assessment*, London, 1996; T. PROSSER, *Il procedimento amministrativo in Gran Bretagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993.

¹³⁷ In generale, sul tema, si v. E. GARCIA DE ENTERRIA, *Curso de derecho administrativo*, II, Editorial Civitas, 1998.

entro un termine prefissato. Un altro strumento radicale di semplificazione, attuato in Germania, è la sostituzione dell'iter procedimentale con una legge-provvedimento. Questa condensa in un unico atto (legislativo) i procedimenti di pianificazione e rilascio dei provvedimenti autorizzativi e pertanto è un vero e proprio strumento di accelerazione; questo modello procedimentale è stato molto utile dopo l'unificazione, permettendo la ricostruzione di varie opere architettoniche.

Un altro intervento di semplificazione da considerare è l'alterazione e la riduzione delle sequenze dei procedimenti per particolari categorie di soggetti (come ad esempio la riduzione del carico di adempimenti per le piccole e medie imprese). Con riferimento a questo, in Inghilterra si deve citare la guida alla buona regolamentazione del 1996, che sottolinea la necessità di valutare gli effetti della regolamentazione sulla piccola - media impresa (dal momento che è questa a rischiare sempre i danni maggiori). In Francia, invece, sono state attivate 55 misure di semplificazione a favore delle piccole-medie imprese (in modo da consentire, ad esempio, l'espletamento degli adempimenti per la costituzione di una nuova impresa nell'arco di un solo giorno)¹³⁸.

2.3. *La semplificazione nella legislazione più recente.*

Il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 si propone come la naturale continuazione della l. n. 241 del 1990. Esso contiene una serie di norme ispirate ad un modello di amministrazione pubblica organizzata in modo da assicurare alla propria azione i caratteri di economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse.

Le strutture organizzative della nuova Amministrazione vengono articolate in uffici per funzioni omogenee, attente all'interconnessione e al collegamento tra i vari uffici, nonché alla collaborazione del personale e all'informazione dei cittadini. Il decreto inoltre introduce una serie di novità: per quanto riguarda il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici si ha l'introduzione della cd. privatizzazione del pubblico impiego, mentre sul versante del cittadino si ha la creazione dell'importante istituto degli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP). Per

¹³⁸ Per un ulteriore approfondimento sull'approccio economico all'analisi delle procedure, si v. V. LO MORO, A. MANCINI (A CURA DI), *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Bologna, 1995.

quanto riguarda le amministrazioni statali la disciplina contenuta in questo testo è confluita nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165¹³⁹, mentre quella degli enti locali la troviamo nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali¹⁴⁰.

Il d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39 contiene invece norme in materia di sistemi informativi automatizzati; nel testo di tale decreto inoltre viene approfondito e puntualizzato il tema dell'interconnessione tra le diverse unità organizzative in ambito pubblico. La finalità è quella di perseguire un miglioramento del livello di qualità dei servizi resi, di trasparenza dell'azione amministrativa, di potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche e di contenimento dei costi dell'azione amministrativa¹⁴¹. La disciplina è poi confluita nel codice dell'amministrazione digitale¹⁴².

La l. n. 59 del 1997 (che dà avvio alle cosiddette “riforme Bassanini”) contiene invece la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Questa si rivela particolarmente interessante, poiché stimola un concreto adempimento dei principi già espressi dalla normativa precedente. In particolare viene ripreso il progetto di una rete informatica unitaria, che permetta di realizzare un collegamento telematico fra le diverse amministrazioni pubbliche; inoltre viene riconosciuta, per la prima volta in modo chiaro ed esplicito, piena validità agli atti e documenti formati con strumenti informatici e telematici (art. 5, comma 2).

La l. n. 127 del 1997 (nota come “Bassanini bis”) si pone in posizione di diretta continuazione dell'opera intrapresa con la legge 59, infatti, presenta una serie di misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa, varie ed eterogenee fra loro sia per la natura, sia per le aree di intervento che comprendono. Viene snellito e potenziato l'istituto delle dichiarazioni sostitutive (di certificazione e di atto di notorietà), oltre ad essere ancora ripreso e puntualizzato il progetto riguardante la rete unitaria della Pubblica Amministrazione¹⁴³.

¹³⁹ Recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

¹⁴⁰ Cfr. d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁴¹ Sul tema si v. A. NATALINI, *Procedimenti amministrativi e sistemi informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 449.

¹⁴² Cfr. d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Ora integrato dal d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159.

¹⁴³ Si segnala ora l'emanazione del testo unico sulla documentazione amministrativa approvato con d.P.R. 28.12.2000, n. 445. Sul tema, tra gli altri, si v. G. ARENA, *La documentazione amministrativa: certezze, semplificazione e informatizzazione nel d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*,

La l. 16 giugno 1998 n. 191 completa il quadro delle principali riforme che, dal ministro promotore, prendono il nome di “Bassanini”. Questa legge contiene complessivamente cinque articoli che sanciscono modifiche ed integrazioni delle leggi precedenti (la l. n. 59 del 1997 e la l. n. 127 del 1997): artt. 1, 2, 3 (disposizioni in materia di formazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni), 4 (telelavoro) e 5 (edilizia scolastica). Sono inoltre da segnalare le disposizioni che integrano i principi di delegificazione e semplificazione introdotti dalla prima riforma “Bassanini”, oltre a dieci procedimenti da semplificare che si aggiungono ai 112 già individuati dalla l. 59 del 1997¹⁴⁴.

Riceve un ulteriore impulso l'attuazione di strumenti come la carta di identità elettronica e altri documenti di riconoscimento su supporto magnetico o informatico che, oltre a riportare i dati anagrafici e personali, potranno contenere anche altri dati in grado di facilitare il rapporto con gli uffici pubblici (ad esempio una chiave privata per la firma digitale, dei microprocessori che rendano possibili versamenti on-line a favore delle pubbliche amministrazioni, ecc.).

La l. 8 marzo 1999, n. 50 è la prima legge annuale di semplificazione adottata in ottemperanza anch'essa alla l. 59/97, la quale prevede che annualmente il Governo presenti al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione e la semplificazione amministrativa¹⁴⁵. La prima legge annuale è interessante in quanto contempla una serie di importanti disposizioni, tra cui: un elenco dei nuovi procedimenti da semplificare (oltre a quelli già previsti dalla l. n. 59 del 1997 e dalla l. n. 191 del 1998), l'individuazione delle materie sulle quali intervenire per accorpate le leggi in testi unici, l'adozione di d.P.C.M. per valutare l'impatto della regolamentazione sulle Pubbliche Amministrazioni e sulle imprese e i cittadini.

Rimini, 2001; G. FONTANA, *La nuova semplificazione delle certificazioni amministrative*, in *Amm. it.*, 2001, p. 345-353; G. BACCIARDI, A. BARBIERO, *La documentazione amministrativa: d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*, in *Prime note*, 2001; M. ARSÌ, *La codificazione delle norme sulla documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 333-340; M. BOMBARDELLI, *Il testo unico delle disposizioni sulla documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 664-674.

¹⁴⁴ In generale, sul tema delle delegificazione, si veda V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss. Nonchè A. SANDULLI, *La razionalizzazione normativa*, in G. VESPERINI (A CURA DI), *I governi del maggioritario*, Roma, 1998.

¹⁴⁵ Sul tema, S. BATTINI, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 453 ss.; F. PETRICONE, *La legge di semplificazione della riforma amministrativa*, in *Giur. it.*, 2000, p. 673 ss.; S. TATTI, *Osservazioni sulla legge di semplificazione annuale per il 1999*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2001, p. 349 ss. Sulla base dell'art. 20 della l. n. 59 del 1997, si è riusciti ad approvare, fino ad ora, quattro volte la “legge di semplificazione” annuale (mostrando quella iniziale difficoltà applicativa riscontrata per gli altri due esempi di leggi “periodiche” che conosce il nostro ordinamento: la “legge finanziaria” e la “legge comunitaria”, anch'esse ad attuazione “farraginosa” nei primi anni). Non è questa la sede per analizzare le l. n. 50 del 1999, n. 340 del 2000, n. 229 del 2003 e n. 246 del 2005.

Inoltre tale legge istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una unità per la semplificazione delle norme e delle procedure e prevede la stesura di una relazione annuale sulla semplificazione come momento di verifica complessiva sullo stato di attuazione dell'attività di semplificazione.

Entrando nello specifico degli strumenti di semplificazione, un esempio della prima tipologia di misure adottate in tema di semplificazione procedurale si può trovare risalendo nel tempo in epoca antecedente alle riforme “Bassanini”, vale a dire nella l. n. 537 del 1993 (legge finanziaria per il 1994), nella quale viene per la prima volta definita in modo chiaro la connessione fra la semplificazione dei procedimenti e i regolamenti delegificanti. Le misure individuate da questa legge sono varie: alcune si riferiscono alla riduzione dell'articolazione dei procedimenti (ad esempio possono essere soppressi fasi e operazioni, l'attività istruttoria si può concentrare presso un unico soggetto responsabile, oppure possono essere ridotti i passaggi fra le diverse strutture per eliminare le duplicazioni). Altre riguardano i termini del procedimento che vengono resi certi con meccanismi automatici e sostitutivi (nel caso di mancato rispetto da parte dell'amministrazione), o vengono determinati con chiarezza e abbreviati. Altre ancora si riferiscono principalmente all'organizzazione: ad esempio vengono soppressi o accorpati organi e strutture (nel caso in cui il loro intervento nel procedimento venga considerato inutile), vengono sostituiti organi collegiali con organi monocratici (grazie ai quali si ha una riduzione dei tempi delle decisioni) e vengono ridefinite le regole della partecipazione delle diverse strutture pubbliche al procedimento (si preferiscono, ad esempio, le conferenze di servizi e i collegi). Infine, vengono individuate delle misure che ruotano attorno alla figura del cittadino: viene garantita e facilitata la sua partecipazione al procedimento e vengono ridotti gli oneri a suo carico, grazie al ricorso all'autocertificazione e all'alleggerimento progressivo del tipo di procedimento (ad esempio, varie concessioni si trasformano in autorizzazioni, le autorizzazioni vengono a consistere in semplici accertamenti dei requisiti richiesti, le previsioni di applicazione degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività vengono estese)¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Cfr. F. BASSANINI, F. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere - Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit.: “La l. 537 del 1993, l'attenzione viene prevalentemente dedicata alla riduzione del carico burocratico attraverso la semplificazione procedimentale, l'identificazione di un numero limitato di procedure amministrative da semplificare attraverso regolamenti delegificanti e l'individuazione dei criteri e principi per semplificarle. Si trattava, per la verità, di un provvedimento con finalità più generali, volte a riorientare l'attività dell'amministrazione al servizio del cittadino-utente, a riordinare e ridurre le strutture pubbliche, a ridurre il carico fiscale, a realizzare un'azione

Un esempio del secondo tipo di misure (applicabili a gruppi o insiemi di procedimenti) può essere riconosciuto nelle misure introdotte dalla l. n. 59 del 1997, che stabilisce la soppressione dei procedure amministrative definite superflue e interviene sulla frammentazione dell'attività in distinti procedimenti.

Grazie al ricorso ai regolamenti delegificanti¹⁴⁷, infatti, si prevede che possa essere ridotto il numero dei procedimenti, che possa essere effettuato un loro accorpamento, che possano essere uniformati i termini e le regole di procedure omologhe, che possano essere accelerate le procedure di spesa. Le norme riferite a queste misure (in particolare quelle contenute nell'art. 20 l. n. 59 del 1997) sono applicabili ad oltre un centinaio di procedimenti (relativi a varie attività delle amministrazioni pubbliche, delle imprese e dei cittadini) e perciò si può dire che riguardino misure di semplificazione diretta. A queste possono essere aggiunte anche diverse misure di semplificazione indiretta, riferite non a procedimenti che sono individuati dal testo di legge, ma utilizzati nel corso di qualsiasi procedimento. A titolo esemplificativo, possono essere ricordate le disposizioni di semplificazione della documentazione amministrativa, della certificazione e produzione di certezze pubbliche e dei controlli di legittimità.

Altre importanti misure di semplificazione da ricordare sono quelle previste dalla l. n. 127 del 1997, con riferimento alla nuova disciplina sull'istituto della conferenza di servizi, che non è più solo una modalità di coordinamento volta a rendere più spedito il procedimento, ma può essere sostitutiva di tale procedimento poiché è diretta al raggiungimento del risultato finale che si vuole ottenere, e dalla l. n. 135 del 1997, con riferimento alla normativa riguardante le misure di tutela giurisdizionale, volte ad assicurare la certezza del giudizio in tempi brevi in alcune particolari materie.

amministrativa più neutrale e corretta. L'attenzione era tuttavia allora rivolta eminentemente alla semplificazione procedimentale, intesa come semplificazione "giuridica" dei procedimenti e degli assetti organizzativi interni. L'obiettivo era essenzialmente quello di ridurre i tempi e i costi dell'attività amministrativa, agendo in modo selettivo su procedimenti particolarmente rilevanti o paradigmatici".

¹⁴⁷ Cfr. sul tema A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, cit.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 675 ss.; G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 431 ss.; D. SORACE, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Reg.*, 1995, p. 499 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 385 ss.; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 675 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, cit., p. 757 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 989 ss.; S. BATTINI, *La semplificazione amministrativa*, in *I Governi del maggioritario*, G. VESPERINI (A CURA DI), Roma, 1998, p. 63 ss.

Tutte queste misure di semplificazione, così come quelle che abbiamo analizzato con riferimento agli istituti previsti dalla legge 241/1990, presentano i soliti due caratteri ricorrenti: il primo riferito all'enfasi posta sul tempo come fattore rilevante dell'azione amministrativa, l'altro riguardante la percezione dell'amministrazione come un insieme di comparti collegati, fra i quali deve essere stabilita una comunicazione continua ed ininterrotta. Perciò, mediante le misure di semplificazione, viene affermato un nuovo modo di produzione dell'amministrazione, che non ha solo conseguenze operative, ma comporta anche una ricollocazione di importanti principi giuridici enunciati sempre con maggior chiarezza da parte del legislatore (non aggravamento del procedimento, proporzionalità, adeguatezza, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa, ecc.). Lo scopo primario della semplificazione dovrebbe essere, pertanto, la compressione dei tempi dei procedimenti decisori, volta a favorire lo snellimento delle operazioni procedurali, anche con l'adozione di misure che sollevino l'amministrazione da adempimenti formali, che possono comportare ritardi o oneri nell'adozione degli atti o dei provvedimenti¹⁴⁸ evitando così inutili lungaggini¹⁴⁹.

Approfondendo i rapporti fra semplificazione ed attività produttive occorre a questo punto sottolineare come le riforme in commento si riferiscano, in modo non secondario, al settore delle attività produttive¹⁵⁰.

Con la l. 59 del 1997, come detto, si è introdotto un meccanismo di semplificazione (art. 20) rivolto soprattutto agli aspetti di natura procedimentale. Da un lato, infatti, si è ridotto il numero di procedimenti amministrativi abrogando

¹⁴⁸ Si veda, a riguardo, R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, cit., p. 323 ss. In particolare l'autore sostiene che bisogna fare attenzione a non confondere il processo di semplificazione del procedimento con l'accelerazione del procedimento stesso, poichè i due fenomeni sono fundamentalmente divergenti, in quanto un procedimento "accelerato" è sempre e comunque un procedimento amministrativo ordinario, mentre la semplificazione implica qualcosa di diverso. Infatti, ad esempio, analizzando gli artt. 19 e 20 della l. 241/90, si ha in entrambi i casi una modifica del procedimento ordinario, ma non nel senso della sua accelerazione, poichè nel primo caso (art. 19, denuncia sostitutiva di autorizzazione) si ha la totale mancanza del procedimento stesso, mentre nel secondo caso (art. 20, silenzio-assenso), si ha invece la "mutilazione" del procedimento nel suo momento finale (quello del provvedimento). Si veda inoltre, B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, cit., p. 190 ss.

¹⁴⁹ Si veda, in proposito, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, cit., p. 103 ss.; L. MONTEFERRANTE, *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 8 ss.

¹⁵⁰ Cfr. M. SPAGNUOLO, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, Milano, 1998, p. 1038-39; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 664; M. ARSI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Bologna, 1998, p. 17-18; M. CLARICH, *Tempestività e semplificazione dell'azione amministrativa*, Torino, 1998, p. 72-73, M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 181 ss.

disposizioni normative inutili o superate, dall'altro si è operato a livello di fasi procedimentali, accorpando le funzioni per settori omogenei, riducendo i termini per la conclusione dei procedimenti, uniformando gli stessi tempi di conclusione per procedimenti analoghi; regolando in modo omogeneo se non uniforme i procedimenti dello stesso tipo anche se di competenza di amministrazioni diverse; riducendo il numero dei procedimenti amministrativi e accorpando gli stessi ove riferiti alla medesima attività.

I procedimenti amministrativi interessati complessivamente da questo processo di riforma sono ben 125 di cui 89 riguardanti il sistema delle imprese e delle attività produttive in senso lato. Inoltre, si è voluto introdurre con la riforma dei momenti decisionali unitari per il riassetto della disciplina in materia di industria, norme che porteranno alla nascita dello Sportello Unico per le attività produttive (che sarà oggetto di analisi nelle successive pagine).

Il d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997 n. 59” ha rappresentato uno dei più importanti momenti nel percorso di revisione del sistema amministrativo italiano¹⁵¹. Il decreto contiene infatti la disciplina organica¹⁵² di un sistema frammentato, quale era quello italiano prima della riforma, coinvolgente numerosi ambiti e settori di intervento caratterizzati da una disciplina normativa spesso incoerente e sempre non omogenea¹⁵³.

Da questa breve carrellata in merito ai principali provvedimenti normativi nazionali sul tema della semplificazione possiamo evidenziare una linea di continuità fra i provvedimenti introdotti dal legislatore del 1990 con la legge 241 e i successivi interventi normativi. Il cambiamento di filosofia e di approccio ai temi dell'Amministrazione e della necessità di una sua radicale semplificazione e

¹⁵¹ Cfr. F. ARMENANTE, *Note minime sull'evoluzione del concetto di decentramento*, in *Nuova rass.*, 1999, p. 1677-1682; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. Giur.*, 1998; p. 1; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo*, cit., p. 329-347.

¹⁵² Organizzata nei seguenti settori: “sviluppo economico e attività produttive (artigianato, industria, sportello unico per le attività produttive, camere di commercio, credito, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere mercati e commercio, turismo e industria alberghiera); ambiente (territorio, urbanistica, catasto, energia, rifiuti, parchi, acque); infrastrutture (opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile); servizi alla persona (salute, istruzione e formazione, beni culturali, turismo, spettacolo, sport); polizia amministrativa.

¹⁵³ L'analisi dei contenuti della normativa in parola è argomento rimandato al prosieguo del lavoro. In merito alla disciplina delle attività produttive a seguito della riforma introdotta dal d.lgs. 112/1998 si veda AA.VV., *Regioni e attività produttive, rapporto sulla legislazione e sulla spesa 2001-2002*, Milano, 2003.

modernizzazione si percepiscono ancor più chiaramente e progressivamente lungo tutto il percorso delle riforme degli anni '90 per trovare un punto di razionalizzazione nel cosiddetto pacchetto di riforme Bassanini.

3. *I processi di liberalizzazione.*

Per parlare di liberalizzazione delle attività economiche occorre fare riferimento al concetto fondamentale di “concorrenza”, consapevoli del fatto, come illustrato dalla migliore dottrina¹⁵⁴, che non esiste una definizione univoca di questo termine e che lo stesso è fortemente legato agli studi della scienza economica e della sua evoluzione.

La teoria economica classica (a partire da Adam Smith) fa riferimento ad un “*processo di mercato dove si sviluppa la rivalità tra i vari attori commerciali, in mercati aperti e privi di ostacoli che impediscono o rendono in qualche modo difficoltoso l'accesso*”¹⁵⁵, concetto sviluppato poi negli anni dalla scuola neoclassica, dallo strutturalismo della Scuola di Harvard, dalle teorie della *workable competition* di Clark¹⁵⁶. In questa sede non interessa ripercorrere l'evoluzione della scienza economica intorno al concetto di concorrenza ma segnalare come la prima idea che sta alla base di questo concetto focalizza la concorrenza principalmente come “libertà di accesso al mercato”, possibilità per ogni operatore economico che intenda investire, con rischio di impresa, di inserirsi in un mercato per proporre prodotti o servizi a prezzi migliori o di migliore qualità.

Nel concetto di mercato si possono far rientrare infatti tutti quegli ambiti nei quali si ha un incontro fra domanda ed offerta di beni o servizi e dove si realizza, di fatto, lo scambio di questi. Dall'incontro fra la domanda e l'offerta si determina l'individuazione del prezzo di mercato.

In definitiva dunque, secondo questa impostazione tradizionale, e volendo fornire alcuni sintetici spunti di riflessione, possiamo dire che la concorrenza acquista un duplice significato. In una visione statica (strutturalista) essa si realizza nel momento in cui il mercato è caratterizzato dalla presenza di un numero molto

¹⁵⁴ A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007, pp. 1 ss.

¹⁵⁵ A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, cit., p. 2 ss.

¹⁵⁶ J.M. CLARK, *Toward a concept of workable competition*, in *The american economic review*, vol. XXX, n. 2, 1940, p. 241 ss.

elevato di operatori economici, in maniera tale che nessuno sia capace di influenzarlo con le proprie azioni; da un punto di vista dinamico, invece, la concorrenza assume le caratteristiche della rivalità, della competizione fra le imprese al fine di ottenere il massimo profitto l'una a danno delle altre¹⁵⁷.

Il sistema produttivo italiano, almeno per gran parte del secolo scorso, a partire dall'esperienza corporativa fascista (ma anche nei primi decenni dell'epoca repubblicana), è stato caratterizzato da una forte avversione ai principi della libera concorrenza, a favore invece di un sistema di controllo pubblico dell'economica in via diretta ed in via indiretta. Le limitazioni alla libera concorrenza non hanno riguardato soltanto l'accesso al mercato (con vincoli autorizzativi o altre barriere amministrative), ma anche lo stesso esercizio dell'attività di impresa e la libertà di stabilire i prezzi stessi di mercato (con l'introduzione dei c.d. "prezzi amministrati").

In particolare, ma direi soprattutto grazie all'influenza dell'ordinamento comunitario, nel nostro Paese viene riscoperto (in quanto, come detto, assente anche nella Carta Costituzionale), o comunque rivalutato, il concetto di concorrenza, ed a partire dagli anni ottanta del secolo scorso si assiste ad un mutamento di indirizzo, chiaro e progressivo, a favore di interventi di valorizzazione del mercato.

Per liberalizzazione, in questa prima accezione, intendiamo dunque quel processo portato avanti dal legislatore nazionale per rimuovere gli ostacoli giuridici e normativi al libero dispiegarsi della concorrenza. Un processo complesso, articolato e su più livelli (comunitario, nazionale, regionale e locale) che tenteremo di approfondire nelle prossime pagine.

Anche la liberalizzazione delle attività private, dunque, acquista un notevole rilievo all'interno delle finalità della semplificazione, informando in modo rilevante i criteri che indirizzano la predisposizione dei regolamenti contenuti nella normativa che si va adottando, ed in particolare all'interno di quel complesso di riforme amministrative che, alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, prende il nome di "Riforme Bassanini".

Gli obiettivi degli interventi di semplificazione (l. n. 59 del 1997, art. 20, comma 5¹⁵⁸) in questo caso sono indicati in modo molto ampio lasciando un largo

¹⁵⁷ .F. GOBBO, *Il mercato e la tutela della concorrenza*, Bologna, 2001, p. 13 ss.

¹⁵⁸ Si riporta il testo originario dell'articolo 20 comma 5 della L. 59/1997: "I regolamenti si conformano ai seguenti criteri e principi: a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli

spazio a interpretazioni estensive¹⁵⁹. Le disposizioni, a riguardo, si limitano a indicare la necessità di superare il contrasto tra gli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione del settore con i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario.

La liberalizzazione, in senso generale, viene dunque intesa come eliminazione di ogni impedimento atto a limitare l'attività umana in qualsiasi campo economico, comportamentale e amministrativo. Essa però non può prescindere dall'osservanza di regole, miranti ad eliminare tutti quei contrasti che possono sorgere nelle attività umane di produzione⁽¹⁶⁰⁾.

Possono però essere riscontrate varie accezioni del concetto di liberalizzazione, in base al tipo di vincoli o limiti che si vanno ad individuare.

Si può definire una "liberalizzazione amministrativa", consistente nella soppressione di vincoli pubblici gravanti su operatori privati (o per meglio dire gravanti sull'attività di questi soggetti), che non è da confondere con la "liberalizzazione economica", che si esplica nella soppressione dei limiti all'entrata di un soggetto in settori economici particolari. La prima definizione può essere

uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in una unica procedura; b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi; c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione; d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche riunendo in una unica fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa, disposizioni provenienti da fonti di rango diverso, ovvero che pretendono particolari procedure, fermo restando l'obbligo di porre in essere le procedure stesse; e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante adozione ed estensione alle fasi di integrazione dell'efficacia degli atti, di disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; f) trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi; g) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo; h) previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, di forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento; contestuale individuazione delle modalità di pagamento e degli uffici che assolvono all'obbligo di corrispondere l'indennizzo, assicurando la massima pubblicità e conoscenza da parte del pubblico delle misure adottate e la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo stesso".

¹⁵⁹ A riguardo, è interessante vedere la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione a "*Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*", del 14 gennaio 2002.

¹⁶⁰ Si veda a riguardo l'analisi di F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti delle amministrazioni*, Napoli, 2000, spec. p. 111 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Liberalizzazione di attività soggette a regime autorizzatorio e semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Mondo economico*, 9/1993.

collegata alla c.d. “riforma del settore commerciale”, mentre la seconda può essere ricondotta alla c.d. “liberalizzazione dei servizi”¹⁶¹.

La liberalizzazione amministrativa (soppressione dei vincoli sugli operatori del settore) non sempre è collegata con la liberalizzazione economica (soppressione dei limiti all’entrata nel settore); al contrario, per ottenere una liberalizzazione economica è necessaria, nella fase iniziale, una completa regolazione dell’attività¹⁶².

In definitiva si può ritenere che tutto quello che viene guadagnato in termini di libertà di accesso ad un determinato settore, viene perso in termini di esercizio dell’attività, anche se questo paradosso è solo apparente: condizione stessa della liberalizzazione è infatti il maggior controllo dell’attività. Inoltre questa regolazione è provvisoria perché, con il consolidamento della liberalizzazione economica, tende ad essere sostituita da regolari rapporti contrattuali (in conformità al principio di libertà).

La liberalizzazione delle attività private, a differenza di quanto è stato riscontrato per la semplificazione amministrativa, si è sviluppata grazie soprattutto ai vincoli derivanti dal diritto comunitario e non grazie all’elaborazione dell’ordinamento italiano¹⁶³.

Gli effetti che ne derivano sono molteplici.

Una prima conseguenza è data dal fatto che, poiché queste politiche di liberalizzazione vengono imposte dall’esterno, contro di esse tendono a svilupparsi resistenze e atti di elusione. Le radici di questa diffidenza sono lontane nel tempo e sono le stesse che hanno determinato i ritardi di approvazione della normativa sulla

¹⁶¹ Cfr. il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 114 (c.d. “decreto Bersani”) che attualmente regola la disciplina del commercio al minuto nella prospettiva della semplificazione dell’azione amministrativa. Questo decreto, infatti, prevede la riduzione o, a volte, l’eliminazione dei poteri autorizzatori della P.A e l’applicazione di tipici istituti di semplificazione, che dovrebbero conciliare esigenze contrapposte, come l’economicità e l’efficacia delle procedure amministrative e il controllo e la regolazione dell’iniziativa economica privata. Si vedano, a riguardo, gli approfondimenti di P. BILANCIA, *La disciplina del commercio tra legislazione e attività pianificatoria*, in *Reg.*, 2005, p. 743-769; D.U. GALETTA, *La riforma del commercio (il d.lgs. 114/1998)*, in V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (A CURA DI), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Milano, 2000; S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 389 ss. Sul punto, inoltre, si v. T. RAGANELLI, *Pianificazione commerciale e regime delle autorizzazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 622 ss.; E. MAGGIORA, *La disciplina del commercio*, Milano, 1998; E. MAGGIORA, *La nuova disciplina del commercio (a seguito del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e della circolare n. 3446). Il ruolo del Comune nella riforma del commercio*, in *Nuova rass.*, 1998, p. 1773-1778.

¹⁶² Questo trova conferma se si osserva la normativa dei vari settori: ad esempio, prima della riforma, la normativa del settore delle telecomunicazioni era contenuta in poche centinaia di articoli, mentre, attualmente, sono in vigore vari complessi normativi, integrati di volta in volta da norme secondarie.

¹⁶³ Cfr. G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti*, cit., p. 114.

concorrenza e gli ostacoli all'attuazione del programma di privatizzazione delle imprese pubbliche. Inoltre sono anche da prendere in considerazione tre tipi di interessi, che si pongono in contrasto con l'ipotesi di soppressione dei procedimenti di autorizzazione delle attività private.

Il primo è quello degli apparati amministrativi e dei vertici politici preposti, preoccupati di perdere la loro influenza; il secondo è quello dei dipendenti pubblici e delle organizzazioni che li rappresentano, che mirano a conservare gli stessi assetti organizzativi per difendere il loro posto di lavoro; il terzo è quello dei privati destinatari delle misure di liberalizzazione, timorosi sia di perdere la protezione contro la concorrenza assicurata dalla disciplina amministrativa, sia di assumersi la responsabilità circa la correttezza della propria azione¹⁶⁴.

Nonostante questi fattori negativi la spinta dell'ordinamento comunitario riesce a far progredire il sistema normativo nazionale. Una nuova linea di politica legislativa si va dunque affermando in relazione alla complessità dei procedimenti amministrativi ed al ricorso sempre più frequente alle dinamiche innovative che si sviluppano nell'ambito della libertà di iniziativa economica privata¹⁶⁵. Questa linea politica affida agli interessati un ruolo forte di iniziativa e proposta anche in relazione a circostanze, fatti e profili un tempo soggetti alla valutazione esclusiva della Pubblica Amministrazione (ne sono esempi, oltre a quelli che analizzeremo in seguito, gli istituti del project financing e del dialogo competitivo).

Con questa nuova impostazione viene definito un nuovo schema procedurale per cui l'attestazione delle condizioni e dei requisiti che condizionano il rilascio del provvedimento favorevole viene svolta dall'interessato il quale autocertifica il possesso dei requisiti per l'avvio dell'attività senza che questa risulti soggetta a barriere di accesso al mercato..

¹⁶⁴ In tal senso G. VESPERINI, *oLa semplificazione dei procedimenti*, cit., 115. In particolare l'autore evidenzia come tutti questi fattori vanno ad ostacolare lo sviluppo della liberalizzazione, e la loro rimozione non è un'operazione immediata. Gli interventi devono essere di vario tipo: uno potrebbe riguardare la riduzione del numero delle autorizzazioni di attività private, e l'istituto della denuncia sostitutiva potrebbe svolgere questa finalità. Perciò dovrebbe essere garantita l'applicazione dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990 anche nelle amministrazioni locali, e non solo in quelle centrali. Un altro intervento potrebbe riguardare la possibilità di un ampliamento dell'azione di liberalizzazione, come ad esempio trasferire a soggetti privati compiti di poteri pubblici, sopprimere atti di pianificazione di settore, ridurre il numero delle regole pubbliche, ecc.

¹⁶⁵ Cfr. la *Raccomandazione della Commissione sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese*, n. 97/334 CE del 22 aprile 1997, C (97) 1161; inoltre M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, cit., p. 682 ss.

Con il decorso del tempo (ma sempre più in via immediata tramite la dichiarazione di inizio di attività) la dichiarazione-istanza dell'interessato porta ad una legittimazione ex lege¹⁶⁶ oppure alla formazione del silenzio-assenso¹⁶⁷ (atto tacito).

Spetta invece all'Amministrazione un ruolo diverso, accessorio e consequenziale: la vigilanza ed il controllo delle dichiarazioni e dell'attività avviata.

La chiave principale di questa nuova prospettiva di regolamentazione delle procedure per l'avvio di attività di impresa sta nella assunzione, da parte degli interessati, di rilevanti oneri e responsabilità formali e sostanziali. Ciò al fine di favorire l'avvio di nuove attività imprenditoriali (o comunque favorire lo svolgimento di adempimenti da parte delle imprese esistenti).

In questa prospettiva si rinuncia allo svolgimento di una attività istruttoria amministrativa favorendo l'autoresponsabilità del privato, ed accettando come produttive di effetti le dichiarazioni (unilaterali) dallo stesso prodotte.

La dottrina ha trattato questa evoluzione parlando di "autoamministrazione"¹⁶⁸ con ciò intendendo che l'istruttoria procedimentale risulta sempre più incentrata sulle dichiarazioni assunte dagli interessati sotto la propria responsabilità (anche penale) invece che sugli accertamenti e le verifiche preventive della Pubblica Amministrazione.

Altra parte della dottrina individua l'interessato come "sostituto" della pubblica amministrazione¹⁶⁹, richiamando la figura dell'esercizio privato di pubbliche funzioni¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Cfr. L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo, Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996.

¹⁶⁷ Cfr. A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985, 109.

¹⁶⁸ Cfr. G. FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tremezzo, 19-21 settembre 1996, Milano, 1997, p. 139; G. PASTORI, *Presentazione al tema*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tremezzo, 19-21 settembre 1996, Milano, 1997, 18 ss.; G. ROSSI, *Autoamministrazione*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988, 1 e ss.

¹⁶⁹ Cfr. G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di P. Virga*, II, Milano, 1994, 1303; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, p. 81; G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio di attività, Profili teorici*, Milano, 2000; M. BOMBARDELLI, *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, p. 34.

¹⁷⁰ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000; F. SATTA, *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enc. Giur.*, vol. XIII, Roma, 1989.

In definitiva il processo di liberalizzazione delle attività economiche viene supportato dal processo di semplificazione amministrativa mediante gli istituti della dichiarazione di inizio di attività (in via principale), o del silenzio-assenso (in via secondaria), consentendo di eliminare o comunque di ridurre ai minimi termini la discrezionalità amministrativa.

Ma soprattutto consentendo l'abbattimento dei tempi del procedimento, delle lungaggini amministrative e burocratiche che potrebbero ritardare (fisiologicamente o patologicamente) l'accesso al mercato di nuove imprese.

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ DI IMPRESA IN UN'OTTICA NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Le modalità di regolamentazione delle attività imprenditoriali. – 2. Autocertificazioni e semplificazioni procedurali. – 3. Alcuni strumenti operativi. – 3.1. Le dichiarazioni sostitutive. – 3.2. Conferenza di servizi. – 3.3. Dichiarazione di inizio attività. – 4. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive.

1. *Le modalità di regolamentazione delle attività imprenditoriali.*

L'ordinamento italiano almeno dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso, con una intensificazione negli ultimi anni del millennio (dall'avvio delle cosiddette “riforme Bassanini”¹⁷¹), ha visto l'entrata in vigore di una serie di norme di semplificazione procedimentale ed organizzativa di notevole importanza, soprattutto per le amministrazioni comunali. L'avvio della riforma legata al cosiddetto “federalismo amministrativo” ha sempre più accentuato l'importanza di queste nuove norme per il loro impatto sulle amministrazioni più prossime ai cittadini.

L'esigenza di semplificazione è fortemente avvertita, sia da parte della collettività amministrata, sia da parte di quella particolare figura di cittadino che è l'imprenditore: esercente una attività produttiva di beni e servizi che si trova costantemente in rapporto con la pubblica amministrazione, con i suoi procedimenti ed i suoi tempi¹⁷².

Per l'imprenditore, a differenza del cittadino “generico”, il ritardo nella gestione dei procedimenti non rappresenta soltanto un fastidio o un elemento di

¹⁷¹ Per una efficace e puntuale carrellata sulle novità normative degli ultimi anni si veda R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa - lo Sportello Unico per le Attività Produttive*, cit..

¹⁷² A tal proposito si vedano i commenti di AA.VV., *Decalogo della semplificazione*, 2004, in *Semplificazione.it*: “La regolazione rappresenta sempre un costo aggiuntivo per la collettività; anche quando gli oneri sono posti a carico solo di alcuni soggetti, finiscono comunque prima o poi per essere trasferiti sull'intera collettività. (...) Un approccio radicalmente innovativo al problema della regolazione richiede un cambiamento culturale che deve interessare le funzioni preposte alla regolazione e la pubblica amministrazione a tutti i livelli. Il processo di trasferimento di funzioni alle Regioni, avviato con il decentramento amministrativo prima ed ora con la riforma in senso federalista della Costituzione, rappresenterà un banco di prova decisivo. Questa potrebbe infatti essere l'occasione per rendere effettivo il principio di sussidiarietà inteso non solo come trasferimento di competenze ai livelli periferici del sistema amministrativo, ma anche come riscoperta di un maggiore spazio da delegare all'autonomia privata. Sarebbe al contrario un grave errore se le Regioni finissero per ripercorrere la strada del centralismo e della burocrazia che ha finora caratterizzato il sistema dell'amministrazione centrale”.

“scarsa capacità” nell'amministrazione, bensì rappresenta in primo luogo un danno economico, un ritardo nell'accesso al mercato, un ostacolo per il mantenimento o il reperimento del capitale di rischio e quant'altro è connesso all'esercizio di una impresa.

L'amministrazione comunale, in particolare, si è trovata sempre più responsabilizzata nello svolgimento dei procedimenti amministrativi legati al settore dello sviluppo economico, della pianificazione urbanistica e commerciale, delle attività economiche collegate al turismo. La Regione poi, nell'ambito della propria autonomia normativa, accentuata nel corso di tutta la seconda metà degli anni novanta, ha avuto l'occasione di contribuire a tale processo di federalismo amministrativo.

Al di là dei profili più specifici di analisi delle singole disposizioni, in questa sede vogliamo sottolineare gli elementi caratterizzanti di questi interventi di riforma normativa. Questi rappresentano un utile punto di riferimento interpretativo della disciplina in materia ed, in generale, sono il sintomo di un interesse del legislatore alla semplificazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, soprattutto quando queste sono riferite ad attività produttive di beni e servizi¹⁷³.

La normativa a cui si accennava reca specifiche caratteristiche. In primo luogo possiamo dire che la produzione normativa nazionale, prevalentemente di rango legislativo, si è sempre più limitata alla disciplina dei profili generali delle singole materie oggetto di intervento, rimettendo alla normativa di rango inferiore (regolamento governativo) o riservando alla competenza delle amministrazioni locali (leggi regionali, regolamenti regionali), anche di livello comunale (regolamenti comunali, convenzioni e protocolli d'intesa) la disciplina specifica e puntale. In secondo luogo va sottolineato come la normativa nazionale, anche di livello regolamentare, enunci espressamente i principi caratterizzanti ogni singola riforma.

¹⁷³ Cfr. E. PIZZICHETTA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale come possibile strumento di semplificazione dell'attività amministrativa in materia di commercio*, in *Disc. comm. e serv.*, 2005, p. 71-72: “I certificati, le domande in carta da bollo, le firme autenticate, i lunghi tempi di attesa per il rilascio delle autorizzazioni e la pletera di incombenze richieste hanno rappresentato delle barriere invalicabili per l'esercizio del diritto di iniziativa commerciale ed hanno preparato, tra l'altro, il terreno alle vie della corruzione e concussione. Nella materia del commercio i privati vantano nei confronti della pubblica amministrazione una posizione di diritto soggettivo, che di fatto però non può essere esercitata laddove il proliferare di procedure amministrative e di adempimenti burocratici rendono incerto il cammino amministrativo che gli imprenditori devono seguire”.

Tali principi costituiscono, in alcuni casi per espressa disposizione normativa¹⁷⁴, criterio ermeneutico per l'interpretazione della disciplina normativa futura ma, soprattutto, per quella pregressa.

La normativa di riforma della pubblica amministrazione deve essere sempre letta in una duplice ottica: in primo luogo sotto il profilo organizzativo, dell'impatto che essa provoca nell'organizzazione dell'ente locale sia da un punto di vista meramente interno (riorganizzazione degli uffici e dei servizi) sia nei suoi rapporti con gli altri enti (cambio nella titolarità dell'esercizio delle funzioni).

In secondo luogo, la normativa riguardante la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione deve essere letta sotto il profilo procedimentale, in ordine alle conseguenze giuridiche legate alla gestione dei procedimenti amministrativi coinvolti (e per quel che qui ci interessa, in merito ai procedimenti inerenti lo svolgimento di attività produttive di beni e servizi).

Come anticipato, le riforme degli anni '90 introducono una serie di disposizioni di principio (in gran parte principi e criteri direttivi per l'emanazione di decreti legislativi e regolamenti) che meritano di essere ricordate.

L'art. 1 comma 2 della L. n. 59 del 1997¹⁷⁵ introduce un metodo di conferimento generalizzato agli enti locali delle competenze amministrative ancorato al principio di sussidiarietà. La normativa di fonte legislativa (pertanto idonea ad abrogare o modificare implicitamente ogni disposizione dello stesso rango o di rango inferiore), attua una rivoluzione copernicana dell'organizzazione pubblica e nei rapporti interistituzionali, ribaltando quella che erano i classici "rapporti di forza" fra il centro e la periferia¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Ci si riferisce all'art. 107 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs 267/2000) che al comma 5 dispone: "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54".

¹⁷⁵ Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera *a*), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della l. 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

¹⁷⁶ Dal un lato le disposizioni in commento ribadiscono, in via generale, l'attribuzione ai Comuni delle funzioni e dei compiti amministrativi. Questo implica la necessità di adottare un criterio interpretativo residuale (in senso tecnico, come attribuzione di tutte le competenze amministrative non espressamente attribuite ad altri soggetti) delle funzioni attribuite agli Enti Locali ed in particolare alle Amministrazioni Comunali. In secondo luogo si sottolinea l'attribuzione diretta della titolarità delle funzioni amministrative agli Enti Locali (con il conferimento di funzioni il legislatore ha voluto superare la tradizionale distinzione fra delega ed attribuzione).

La periferia, o meglio ancora le autonomie locali (ed in primo luogo i Comuni) sono i titolari di principio di tutte le competenze amministrative salvo conferimento ad organi ed enti di livello (territoriale) superiore.

Altra considerazione che si trae dalla lettura delle citate disposizioni riguarda la definizione di semplificazione contenuta nella normativa in commento: la semplificazione appare un concetto articolato, fatto di molte sfaccettature e riguarda gli aspetti procedurali, organizzativi, normativi e molti altri profili di riforma¹⁷⁷.

Sulla base di simili premesse, il Governo è intervenuto nella riforma della disciplina delle attività produttive adottando, in un brevissimo lasso di tempo, una serie di disposizioni normative di carattere innovativo¹⁷⁸, di diretta attuazione della disciplina contenuta nella L. n. 59 del 1997¹⁷⁹.

A livello statale ed a livello regionale, si è assistito nei primi anni di attuazione della riforma (in particolare nel corso del triennio 1998-2000) ad un processo di specificazione delle regole di riorganizzazione e semplificazione (comunemente denominate "riforma Bassanini"), procedendo nel senso della individuazione specifica delle competenze riservate a livello nazionale e regionale e

¹⁷⁷ R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa - lo Sportello Unico per le Attività Produttive*, cit., p. 7: "La riforma dell'amministrazione si fonda normalmente su interventi di vario tipo, riguardanti tutti gli elementi che compongono il sistema amministrativo: le funzioni, l'organizzazione, le procedure, i mezzi ed il personale. La semplificazione amministrativa è un tipo di intervento nuovo che taglia trasversalmente tutti questi elementi, in quanto ognuno di essi può essere oggetto di semplificazione".

¹⁷⁸ In particolare, cronologicamente, possiamo citare: il d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della l. 15 marzo 1997, n. 59"; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59"; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59"; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 "Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della l. 15 marzo 1997, n. 59"; la l. 16 giugno 1998, n. 191 "Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica". Le Regioni poi avevano il compito di dettare disposizioni di dettaglio.

¹⁷⁹ Cfr. C. BEVILACQUA, *Lo Sportello Unico per le attività produttive ed i reticoli decisionali nell'organizzazione amministrativa italiana*, cit., p. 2198; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa - lo Sportello Unico per le Attività Produttive*, cit., p. 98 ss.: "Benché da tempo la Pubblica Amministrazione debba operare sulla base dei principi della trasparenza e del diritto di accesso agli atti, sanciti dalla l. 241/1990, le problematiche generali, relative proprio alla differenza dei tempi di effettuazione dei procedimenti amministrativi (quasi sempre divergenti tra un ente e l'altro e derivanti da una frammentazione di competenze preesistenti), avevano creato, nel corso degli ultimi anni, una sempre più forte sfiducia dei cittadini, dell'imprenditoria, e del mondo del lavoro, nei confronti della Pubblica Amministrazione. E' a tali esigenze, divenute sempre più incessanti e corrispondenti alla necessità di garantire una forte e decisiva semplificazione dell'attività amministrativa, che ha cercato di rispondere la l. 59/97, con la quale è stata conferita la riforma, tra l'altro, una delega finalizzata al riordino della disciplina delle attività economiche ed industriali, con particolare riferimento al sostegno ed allo sviluppo delle imprese che operano nei diversi settori produttivi".

conferendo alle amministrazioni comunali, in via residuale, le funzioni ed i compiti amministrativi nella materia dello sviluppo economico¹⁸⁰.

Contestualmente a questo processo di razionalizzazione delle discipline di settore, il legislatore delegato ha deciso di intervenire in modo più incisivo ed immediato con il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59".

Il decreto disciplina, ai sensi della l. 15 marzo 1997, n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali. In particolare, il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti.

Già dalla definizione del campo di intervento, si può cogliere l'importanza e la strategicità del provvedimento nell'ambito del sistema di riforma della pubblica amministrazione.

Una ulteriore importante disposizione, introdotta grazie all'influenza della normativa comunitaria, è senz'altro l'art. 10 comma 8 lett. d) della legge di semplificazione n. 59/1997 laddove si prevede la *“soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati, prevedendone comunque forme di controllo”*. La citata normativa, oltre ad enunciati generali a favore della semplificazione, descrive gli strumenti principali di intervento, attraverso la *“eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale ove non vi contrastino gli interessi pubblici”*, suggerendo la *“sostituzione degli atti di autorizzazione che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa ... con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione*

¹⁸⁰ A titolo esemplificativo, con il c.d. "Decreto Bersani, il d.lgs. 114/1998, si è attuata una vera e propria liberalizzazione del settore del commercio di vicinato, ed una semplificazione dei procedimenti autorizzativi relativi allo svolgimento di medie e grandi strutture di vendita e del commercio su aree pubbliche. Anche in questo caso si prevede la possibilità che le Regioni dispongano la contestualità nel rilascio delle autorizzazioni amministrative e delle concessioni o autorizzazioni edilizie per le medie e grandi strutture di vendita.

competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste”.

In attuazione della legge 59/1997 interviene poi il d. lgs. 112/1998; ci interessano in questa sede in particolare le misure di attuazione del Capo I della legge 59. Il principio che regge la disciplina in parola è quello che viene comunemente denominato “federalismo amministrativo”, per cui la generalità delle funzioni è attribuita agli enti territoriali (a partire dai Comuni), ivi comprese le funzioni strumentali e organizzative, salve le competenze espressamente attribuite, conferite o trattenute dallo Stato e dalle regioni con propri atti sulla base delle disposizioni generali di cui alla l. 59/1997 ed al d. lgs. 112/1998. Questo principio, salvo per quanto attiene alle competenze normative di rango legislativo, riguarda anche la funzione normativa.

Proprio il rinvio alle disposizioni dell’art. 2 della l. 59/1997 è significativo in tal senso¹⁸¹. Il legislatore delegato, dunque, in piena sintonia ed in diretta applicazione dei principi e criteri contenuti nella l. 59/1997 ha dato vita ad un sistema organico e coordinato di principi di riforma dell’organizzazione pubblica di rilevante e rivoluzionario impatto¹⁸². Oltre alle caratteristiche sopra evidenziate, la riforma assume una portata retroattiva, prevedendo che ogni disposizione precedente vada interpretata conformemente alla *ratio* sottesa al federalismo amministrativo e secondo il principio di sussidiarietà¹⁸³.

¹⁸¹ Art. 2 della l. 59/1997: “1. La disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni ai sensi della presente legge spetta alle regioni quando è riconducibile alle materie di cui all’articolo 117, primo comma, della Costituzione. Nelle restanti materie spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, della Costituzione. 2. In ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell’articolo 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell’ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali”.

¹⁸² R. MORZENTI PELLEGRINI, op. ult. cit., 66 ss.: “Fino al 1990 il modello di governo e di organizzazione degli enti locali era ispirato alle seguenti regole di fondo: uniformità; centralità dell’atto; rappresentanza esterna attribuita agli organi politici. Oggi il legislatore ha adottato i seguenti principi ispiratori: autonomia; centralità del procedimento; orientamento al risultato; separazione delle competenze tra organi politici e burocratici; privatizzazione del rapporto di lavoro”.

¹⁸³ L’art. art. 1 comma 4 del d.lgs. 112/1998 dispone infatti: “In nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo”; “vale a dire che, quando una norma anteriore al decreto legislativo prevede l’esercizio di poteri o l’attribuzione di compiti da parte di organi statali, essi devono intendersi automaticamente trasferiti alle Regioni o, in presenza di diverse disposizioni, agli Enti territoriali minori. Perciò, non deve necessariamente ritenersi abrogata la norma anteriore, bensì deve intendersi trasferita all’ente locale la funzione da essa disciplinata”. Si veda, a tal proposito, C. COSENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, 1999, 4.

Come già osservato, il riassetto organizzativo ha ricevuto consacrazione nel nuovo titolo V della Costituzione che, con la l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, è stato riscritto negli articoli 117 e 118¹⁸⁴. I principi fondamentali della riforma Bassanini¹⁸⁵ sono confermati dal testo di revisione costituzionale.

2 *Autocertificazioni e semplificazioni procedurali.*

Il nostro ordinamento conosce dal 1957 (d.P.R. n. 678 del 2 agosto) misure volte alla semplificazione amministrativa e documentale e con la legge n. 15 del 1968 introduce una disciplina generale sull'utilizzabilità di questi strumenti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

La disciplina in questione tuttavia, rimane "lettera morta" fino alla sua riscoperta, all'inizio degli anni novanta con la legge 241/1990 ed alla fine dello stesso decennio ad opera delle c.d. "riforme Bassanini".

Gli istituti della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, della dichiarazione sostitutiva di certificazione e delle autocertificazioni nell'ambito del procedimento unico per l'avvio delle imprese aprono la strada ad una nuova stagione di riforme amministrative che valorizza il ruolo del privato nella produzione delle "certezze giuridiche" alla base del procedimento amministrativo.

¹⁸⁴ La disposizione cardine sono l'art. 117 Cost, a mente del quale "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" e l'art. 118: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze".

¹⁸⁵ Art. 4 L. 15 marzo 1997, n. 59: "I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; ... omissis ... f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi".

Lo sviluppo delle tecniche di semplificazione amministrativa e l'ampio ricorso da parte del legislatore agli strumenti delle dichiarazioni sostitutive ed autocertificazioni ha segnato un decisivo riposizionamento dell'amministrazione (e dell'interesse pubblico) rispetto agli interessi pretensivi¹⁸⁶ dei privati (contrapposti al primo).

Il regolamento di disciplina delle funzioni dello Sportello Unico per le attività produttive (d.P.R. 447/1998), ad esempio, detta una disciplina specifica delle modalità con le quali gli imprenditori possono presentare istanze per la realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione della propria attività produttiva. In particolare il legislatore individua un procedimento "ordinario" (art. 4), incentrato sull'istituto della conferenza di servizi quale modulo procedurale di semplificazione in caso di ritardo nel rilascio dei pareri da parte delle amministrazioni coinvolte o di diniego nel rilascio del provvedimento stesso, ed un procedimento "mediante autocertificazione", a carattere facoltativo per l'attivazione di particolari procedimenti. Nei casi disciplinati dall'art. 6 del regolamento stesso¹⁸⁷, infatti, in conformità alle previsioni

¹⁸⁶ Cfr. A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, p. 541.

¹⁸⁷ Il testo vigente dell'art. 6 recita: "1. Il procedimento amministrativo di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha inizio presso la competente struttura con la presentazione, da parte dell'impresa, di un'unica domanda, contenente, ove necessario, anche la richiesta della concessione edilizia, corredata da autocertificazioni, attestanti la conformità dei progetti alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e della tutela ambientale, redatte da professionisti abilitati o da società di professionisti e sottoscritte dai medesimi, unitamente al legale rappresentante dell'impresa. L'autocertificazione non può riguardare le materie di cui all'articolo 1, comma 3, nonché le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di una apposita autorizzazione. Copia della domanda, e della documentazione prodotta, viene trasmessa dalla struttura, anche in via telematica, alla regione nel cui territorio è localizzato l'impianto, agli altri comuni interessati nonché, per i profili di competenza, ai soggetti competenti per le verifiche. 2. La struttura, ricevuta la domanda, la immette immediatamente nell'archivio informatico, dandone notizia tramite adeguate forme di pubblicità; contestualmente la struttura dà inizio al procedimento per il rilascio della concessione edilizia. 3. Entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della domanda la struttura può richiedere, per una sola volta, l'integrazione degli atti o dei documenti necessari ai fini istruttori. Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti o documenti concernenti fatti risultanti dalla documentazione inviata. Il termine di cui al comma 8, resta sospeso fino alla presentazione degli atti integrativi richiesti. 4. Ove occorrono chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali o al rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore o qualora il progetto si riveli di particolare complessità ovvero si rendano necessarie modifiche al progetto o il comune intenda proporre una diversa localizzazione dell'impianto, nell'ambito delle aree individuate ai sensi dell'articolo 2, il responsabile del procedimento può convocare il soggetto richiedente per una audizione in contraddittorio di cui viene redatto apposito verbale. 5. Qualora, al termine dell'audizione, sia raggiunto un accordo, ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sulle caratteristiche dell'impianto, il relativo verbale vincola le parti, a condizione che le eventuali modifiche al progetto originario siano compatibili con le disposizioni attinenti ai profili di cui al comma 1. Il termine di cui al comma 8, resta sospeso fino alla presentazione del progetto modificato conformemente all'accordo. 6. Ferma restando la necessità della acquisizione della autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione, nel caso di impianti a struttura semplice,

del d.lgs. n. 112/98 (art. 25, comma 2), l'interessato può decidere di corredare la domanda alla struttura unica con autocertificazioni, da esso sottoscritte unitamente a professionisti abilitati o a società di professionisti, attestanti la conformità del progetto alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti e di tutela sanitaria ed ambientale¹⁸⁸.

L'autocertificazione rappresenta dunque lo strumento attraverso il quale l'interessato dichiara (con il supporto di professionisti abilitati), il possesso dei requisiti previsti per il rilascio del provvedimento finale con ciò semplificando l'attività istruttoria dell'amministrazione competente e contribuendo alla riduzione

individuati secondo i criteri previamente stabiliti dalla regione, la realizzazione del progetto si intende autorizzata se la struttura, entro quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda, non comunica il proprio motivato dissenso ovvero non convoca l'impresa per l'audizione. Nell'ipotesi in cui si rendono necessarie modifiche al progetto, si adotta la procedura di cui ai commi 4 e 5. La realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio della concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente. 7. Quando, in sede di esame della domanda, la struttura, fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzioni o integrazioni, ravvisa la falsità di alcuna delle autocertificazioni, il responsabile del procedimento trasmette immediatamente gli atti alla competente procura della Repubblica, dandone contestuale comunicazione all'interessato. Il procedimento è sospeso fino alla decisione relativa ai fatti denunciati. 8. Il procedimento, salvo quanto disposto dai commi 3, 4, 5 e 6, è concluso entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda ovvero dalla sua integrazione per iniziativa dell'impresa o su richiesta della struttura. Ove sia necessaria la concessione edilizia, il procedimento si conclude nello stesso termine con il rilascio o con il diniego della concessione edilizia. 9. abrogato. 10. Decorsi inutilmente i termini di cui al comma 8, la realizzazione del progetto si intende autorizzata in conformità alle autocertificazioni prodotte, nonché alle prescrizioni contenute nei titoli autorizzatori, ove necessari, previamente acquisiti. L'impresa è tenuta a comunicare alla struttura l'inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto. La realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio della concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente. 11. Qualora, successivamente all'inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto, sia accertata la falsità di una delle autocertificazioni prodotte, fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzioni o integrazioni, il responsabile della struttura individuato ai sensi degli articoli 107, comma 3, e 109, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ordina la riduzione in pristino a spese dell'impresa e dispone la contestuale trasmissione degli atti alla competente procura della Repubblica dandone contemporanea comunicazione all'interessato. 12. A seguito della comunicazione di cui al comma 10, il comune e gli altri enti competenti provvedono ad effettuare i controlli ritenuti necessari. 13. I soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo, possono trasmettere alla struttura, entro venti giorni dalla avvenuta pubblicità di cui al comma 2, memorie e osservazioni o chiedere di essere uditi in contraddittorio ovvero che il responsabile del procedimento convochi tempestivamente una riunione alla quale partecipano anche i rappresentanti dell'impresa. Tutti i partecipanti alla riunione possono essere assistiti da tecnici ed esperti di loro fiducia, competenti sui profili controversi. Su quanto rappresentato dagli intervenuti si pronuncia, motivatamente, la struttura. 14. La convocazione della riunione sospende, per non più di venti giorni, il termine di cui al comma 8. 15. Sono fatte salve le vigenti norme che consentono l'inizio dell'attività previa semplice comunicazione ovvero denuncia di inizio attività. ”

¹⁸⁸ Così R. SESTINI, *La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, introdotto dalla riforma Bassanini*, in *Formez.it*: “Nei casi disciplinati dall'art. 6 del regolamento, in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 112/98 (art. 25, comma 2), il soggetto interessato può decidere di corredare la domanda alla struttura unica con autocertificazioni, da esso sottoscritte unitamente a professionisti abilitati o a società di professionisti, attestanti la conformità del progetto alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti e di tutela sanitaria ed ambientale”.

dei termini finali del procedimento, Il responsabile della struttura, infatti, si limita a compiere le necessarie verifiche documentali, anche a campione, al fine di accertare la veridicità delle dichiarazioni presentata e la non difformità del progetto rispetto ai vincoli normativi previsti per l'intervento. A tal fine copia della domanda e della documentazione di corredo (planimetrie, relazioni tecniche ed autocertificazioni presentate) vengono trasmesse alle altre amministrazioni interessate per le verifiche di competenza.

La norma, a tutela della garanzia dei potenziali controinteressati, prevede che della presentazione della domanda venga data adeguata pubblicità, anche mediante l'archivio informatico dello Sportello Unico.

L'attivazione del procedimento mediante autocertificazione, come detto, è rimessa alla facoltà dell'interessato che, qualora abbia dubbi sulla fattibilità dell'intervento o non abbia a disposizione tutte le informazioni necessarie per procedere all'autocertificazione dei requisiti, può optare per l'attivazione del procedimento ordinario (mediante conferenza di servizi).

Il procedimento mediante autocertificazione continua ad essere un procedimento ad istanza di parte (istituto ben diverso alla dichiarazione di inizio di attività di cui all'art. 19 della l. 241/1990 nelle quale non si perviene al rilascio di un atto finale) e pertanto il legislatore prevede la possibilità che l'istanza sia incompleta e per essa possa essere richiesta una integrazione documentale. E' prevista infatti la possibilità di richiedere, da parte del responsabile del procedimento unico, l'integrazione dei documenti, una sola volta, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda¹⁸⁹.

Il procedimento mediante autocertificazione rappresenta un istituto di semplificazione in quanto la sua attivazione determina almeno tre specifiche conseguenze previste dallo stesso d.P.R. 447/1998: in primo luogo il termine del procedimento viene ridotto dagli ordinari 90 giorni a 60 giorni (45 giorni per gli impianti a struttura semplice); in secondo luogo il procedimento diviene

¹⁸⁹ Cfr. ancora R. SESTINI, *La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, introdotto dalla riforma Bassanini*, in *Formez.it*: "Il regolamento prevede inoltre alcune circostanze particolari: nei casi di particolare complessità ovvero qualora si rendano necessarie modifiche al progetto, il responsabile del procedimento può convocare il soggetto richiedente per una audizione in contraddittorio, alla quale potranno ovviamente anche opportunamente partecipare responsabili e tecnici degli uffici competenti ed il cui verbale vincola le parti, qualora le modifiche al progetto concordate siano compatibili con le disposizioni applicabili, essendo quindi possibile modificare i contenuti della domanda ma non derogare alle vigenti prescrizioni. Viceversa, nel caso di impianti a struttura semplice, quali individuati secondo i criteri previamente stabiliti dalla regione, il termine per l'avvio dei lavori è ridotto a 60 giorni, ferma restando la necessità della concessione edilizia."

automaticamente soggetto al meccanismo del silenzio-assenso decorso il citato termine; infine viene prevista una agevolazione “finanziaria” per i soggetti che optano per detta procedura, prevedendo la riduzione del 50% dei diritti di istruttoria (art. 10 del d.P.R. 447/1998 come modificato dal d.P.R. 440/2000).

Poichè il meccanismo di semplificazione mediante silenzio-assenso potrebbe determinare una potenziale lesione di interessi pubblici rilevanti il legislatore introduce due cautele di contrappeso a questo istituto: è previsto innanzi tutto che il silenzio assenso non si formi nell'ipotesi in cui le autocertificazioni risultino non conformi alla vigente normativa (ed in questo caso sussiste uno specifico onere a carico del Responsabile dello sportello unico di segnalazione alla Procura della Repubblica delle eventuali ipotesi di false dichiarazioni in atti); inoltre si prevede che il silenzio-assenso non si possa formare sul procedimento edilizio, per il quale dovrà essere in ogni caso ottenuto il relativo titolo di concessione edilizia (oggi permesso a costruire). L'impresa poi è comunque tenuta a comunicare alla struttura l'avvio dei lavori, previamente al loro inizio, al fine di consentire i necessari controlli.

Il meccanismo di autocertificazione non rappresenta dunque una forma di semplificazione normativa.

Cioè con tale modalità si semplifica soltanto il modo con cui può essere dimostrato il possesso di determinati requisiti, fermi restando i requisiti prescritti che continuano ad essere quelli della normativa di settore. Qualora infatti nel corso dei controlli delle autocertificazioni emergano profili di difformità del progetto dalle prescrizioni vigenti, il responsabile dello sportello unico deve immediatamente comunicare il proprio motivato diniego alla realizzazione del progetto stesso (oggi anche tenuto conto di quanto previsto dall'art. 10 bis della l. 241/1990). Qualora inoltre siano accertate falsità delle autocertificazioni, come detto, il responsabile trasmette gli atti alla Procura della Repubblica dandone contestuale comunicazione all'interessato.

Il meccanismo di semplificazione mediante autocertificazione non realizza una forma di procedimento in deroga ai principi di partecipazione (chiari ed espliciti nel procedimento mediante conferenza di servizi). Infatti viene confermata, anche per questa procedura, la possibilità per tutti gli interessati di trasmettere, in questo caso entro 20 giorni dall'avvenuta pubblicità, memorie e osservazioni. Gli stessi soggetti, non potendo partecipare alla (inesistente) conferenza di servizi,

possono tuttavia chiedere di essere uditi in contraddittorio. Il responsabile dello sportello, prevede il regolamento, può optare per la convocazione di una riunione pubblica qualora ritenga opportuna la massima partecipazione possibile al procedimento da parte di potenziali controinteressati. La convocazione della riunione determina una sospensione del procedimento per un termine non superiore a 20 giorni.

Il procedimento mediante autocertificazione può essere attivato dall'interessato esclusivamente qualora non ricorrano le circostanze previste dall'art. 27 del d.lgs. n. 112/1998 (cause di esclusione)¹⁹⁰.

In definitiva, dunque, lo strumento qui descritto rappresenta una importante forma di semplificazione che si inserisce fra gli ordinari sistemi di autocertificazione del possesso di determinati stati, fatti e qualità personali ed il meccanismo di semplificazione procedurale della dichiarazione di inizio di attività. Con le dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà (d.P.R. 445/2000) infatti si può attestare soltanto il possesso di requisiti soggettivi, personali o professionali ma non anche quelli relativi al rispetto di una determinata normativa relativamente ad immobili ed attività produttive. Con la dichiarazione di inizio di attività, che sarà oggetto di analisi nella seconda parte del presente lavoro, invece, viene meno del tutto il procedimento amministrativo e l'attività può essere avviata (immediatamente o dopo un certo lasso di tempo) sulla base della presentazione della dichiarazione autocertificata.

Con il procedimento mediante autocertificazione di cui all'art. 6 del d.P.R. 447/1998, da un lato l'interessato attiva un procedimento amministrativo a tutti gli effetti, richiedendo il rilascio di un provvedimento abilitativo ed allegando la prescritta documentazione. Tuttavia, facoltativamente, ha la possibilità di utilizzare una particolare forma di autocertificazione (oltre a quelle di cui al d.P.R. 445/2000) dichiarando il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per l'esercizio

¹⁹⁰ La procedura descritta non è pertanto applicabile per gli impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari, di produzione di materiale di armamento, per i depositi costieri, per gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali e per il deposito temporaneo, lo smaltimento, il recupero e il riciclaggio dei rifiuti. Altra causa di esclusione è prevista in tutti i casi in cui sia necessaria la valutazione di impatto ambientale, ovvero debbano applicarsi le disposizioni in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, ovvero la disciplina in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento. L'autocertificazione non può, infine, riguardare le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di un'apposita autorizzazione. In questi casi pertanto l'interessato non potrà esercitare l'opzione anzidetta e dovrà pertanto attivare il procedimento nella forma ordinaria, mediante conferenza di servizi.

dell'attività con ciò determinando una semplificazione della fase istruttoria del procedimento¹⁹¹.

3 *Alcuni strumenti per la semplificazione amministrativa.*

Numerosi sono gli strumenti di semplificazione amministrativa introdotti dalla legislazione nazionale e regionale (ma anche dalla normativa comunitaria, per guardare in un ambito più generale o, volendo dalla normativa degli enti territoriali locali). Nelle pagine che seguono si vuole soffermare l'attenzione su due specifici strumenti già sommariamente descritti nelle pagine precedenti.

Analizzeremo nel dettaglio un istituto di semplificazione a carattere organizzativo (conferenza di servizi), l'altro più direttamente attinente agli aspetti funzionali e procedurali (il procedimento mediante autocertificazione).

Approfondiremo poi l'analisi del principale istituto di semplificazione degli ultimi venti anni, lo strumento che rappresenta la miglior sintesi fra le esigenze di semplificazione procedurale e organizzativa e le necessità di liberalizzazione delle attività economiche.

3.1 *Le dichiarazioni sostitutive*

Il meccanismo delle dichiarazioni sostitutive (artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000) è abbastanza semplice nella sua strutturazione e nelle sue finalità. Nello specifico con esso si tende a sostituire il valore di certezza pubblica riconosciuto alle certificazioni rilasciate dalle Pubbliche Amministrazioni, con una dichiarazione del privato circa l'esistenza di determinati fatti e circostanze.

¹⁹¹ R. SESTINI, *La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, introdotto dalla riforma Bassanini*, in *Formez.it*, dove, in particolare si osserva che: "Occorre però precisare che l'"autocertificazione" in esame si avvale, in realtà, di "dichiarazioni asseverate" dei professionisti abilitati, che sotto la propria responsabilità sottoscrivono i progetti, unitamente all'imprenditore, attestandone la conformità alle vigenti prescrizioni, e si discosta quindi dalla più generale disciplina in tema di autocertificazioni (anch'essa recentemente riformata ai sensi delle "leggi Bassanini"), che prevede invece che lo stesso interessato attesti, sotto la propria responsabilità, fatti di cui è direttamente a conoscenza". Il percorso di semplificazione amministrativa e documentale si completa e si razionalizza poi con l'approvazione del "testo unico delle disposizioni in materia di documentazione amministrativa" (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) nell'ambito della cui disciplina trovano collocazione i principali istituti giuridici qui trattati.

Si parte dunque dalla esistenza di albi, elenchi, documenti ed altri archivi organizzati e gestiti da una pubblica amministrazione e comprovanti stati, fatti e qualità personali. Questi archivi venivano (e vengono) utilizzati dall'Amministrazione per produrre certificazioni, provvedimenti amministrativi idonei a dare “certezza pubblica” dei fatti in essi dichiarati. L'interessato, in questa prospettiva, in alternativa (facoltativa) all'ottenimento ed utilizzo di queste certificazioni ha la possibilità di utilizzare una dichiarazione sostitutiva dei medesimi fatti, stati e qualità personali (comunque a sua conoscenza anche se riguardanti terze persone).

La dichiarazione privata (la dichiarazione sostitutiva di certificazione) sostituisce la “proiezione certificativa”¹⁹² in relazione a situazioni che già risultano da questi archivi, costituendo pertanto allegazione “sufficiente” dei fatti affermati nell'ambito delle relazioni con la pubblica amministrazione. Attraverso questo meccanismo si semplifica l'attività del privato e nello stesso tempo lo si responsabilizza al momento della allegazione delle dichiarazioni nell'ambito del procedimento di proprio interesse.

Ancor più significativa, in un'ottica di semplificazione, è la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

L'“atto di notorietà” è infatti l'attestazione di fatti pubblicamente noti resa ad un pubblico ufficiale da due persone sotto il vincolo di giuramento¹⁹³; mediante tale dichiarazione si attesta che determinate circostanze (di cui nessuno ha sicura notizia per prova diretta) sono notoriamente conosciute presso un gruppo di persone. La dichiarazione sostitutiva, rispetto all'atto di notorietà, ha un contenuto ben diverso e più ampio in quanto si riferisce a fatti, circostanze, stati e qualità personali a diretta conoscenza dell'interessato che lo stesso può dichiarare come esistenti nell'ambito del procedimento amministrativo di proprio interesse.

Come è possibile notare siamo di fronte a strumenti che consentono di “autocertificare”, o meglio di dichiarare in via sostitutiva, ogni circostanza, evento o condizione di interesse per il privato, ancorchè di essa non vi sia traccia in archivi della pubblica amministrazione, sul presupposto implicito della veridicità della dichiarazione dell'interessato.

¹⁹² Sul tema P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, Napoli, 2008, p. 244 ss.

¹⁹³ Sul tema G. TROTTA, *La semplificazione nella documentazione e nel controllo sugli atti*, in V. PARISIO (A CURA DI), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997 n. 127*, Milano 1998, p. 34 ss.

Occorre tuttavia segnalare come le dichiarazioni sostitutive non producano una certezza pubblica in quanto non possono circolare o essere utilizzate al di fuori dello specifico procedimento amministrativo a cui si riferiscono; esse assumono valore “probatorio” all'interno del procedimento, dello specifico procedimento nell'ambito del quale vengono utilizzate.

3.2 Conferenza di servizi.

Le procedure amministrative sono lente, frammentate e regolate da un numero eccessivo di disposizioni. In parte, come già rilevato, queste dimensioni sono il portato di una serie di ineliminabili elementi di complessità. In particolare, la necessità di favorire la partecipazione di una molteplicità di soggetti pubblici e privati appesantisce inevitabilmente l'*iter* procedurale.

I problemi delle procedure, però, non nascono solo dalla duplicazione delle fasi o dall'eccessivo numero delle amministrazioni partecipanti. Essi nascono anche dal conflitto tra gli interessi pubblici e privati che “negozano” tra loro all'interno della decisione amministrativa. Per cui procedure che siano, per ipotesi, costituite di una sola fase e prive di una regolamentazione giuridica possono risultare critiche, perché non in grado di sostenere il processo decisionale e di favorire il raggiungimento di soluzioni consensuali¹⁹⁴.

Per razionalizzare le procedure è necessario trasferire a organi monocratici o a singoli dirigenti amministrativi l'esercizio di funzioni anche decisionali che non richiedano, in ragione della loro specificità, di essere attribuite a organi collegiali. Nel caso in cui sia comunque opportuno che più soggetti partecipino al processo decisionale, occorre sostituire gli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi. Inoltre, nel caso in cui vi siano competenze diverse è possibile costituire un unico

¹⁹⁴ Sul tema si v., in generale, R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il procedimento amministrativo di autorizzazione nel settore del commercio e delle attività produttive: dalla semplificazione all'unificazione*, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 761-788; G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 1697 ss.; G. BERTI, *Dall'unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa*, in AA.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Formez.it*, 1998, p. 27 ss.; P. STELLA RICHTER, *Un nuovo modo di amministrare: dall'autorità alla partecipazione*, in *Riv. amm.*, 1998, p. 3 ss.; F. CASTIELLO, *Il nuovo modello di azione amministrativa*, Rimini, 1996; F. LEDDA, *Dall'autorità al consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, p. 1273 ss.; L. CAVALLARO, *Procedimento amministrativo e partecipazione del privato nella l. 241/90*, in *Riv. amm.*, 1991, p. 934 ss.

centro inter-servizi facendo confluire l'esercizio delle competenze in un'unica procedura¹⁹⁵.

Gli obiettivi che si perseguono sono definiti. Si vuole ridurre la complessità decisionale attraverso la diminuzione del numero dei soggetti che partecipano al procedimento amministrativo o il numero di volte in cui ciascuno di questi soggetti interviene nella procedura. Ma, nel contempo, si mira a costringere il percorso decisionale dentro meccanismi di integrazione che facilitino la ponderazione dei diversi interessi e il raggiungimento di un contesto tra i soggetti che ne sono portatori. In particolare, le tecniche di razionalizzazione consentono al flusso procedimentale di non essere ostacolato dal contrasto tra le singole microdecisioni e di evitare all'interessato che ogni modifica, determinata dall'esigenza di corrispondere alle condizioni imposte da una delle singole microdecisioni, comporti la riadozione di tutte le decisioni assunte in precedenza.

In questo paragrafo, si vuole evidenziare come un esempio di razionalizzazione procedurale, destinato a integrarsi con gli altri strumenti di semplificazione, venga utilizzato in quelle situazioni in cui le decisioni siano frammentate in più parti tra loro funzionalmente collegate.

La conferenza di servizi, in particolare, rappresenta il superamento di un modello d'azione sequenziale da parte delle amministrazioni pubbliche e il passaggio a uno in cui le attività sono svolte anche in parallelo o in simultanea tra loro. Essa è, quindi, un modo di decidere. Non ha natura organizzatoria e non è una sorta di organo collegiale¹⁹⁶.

La conferenza di servizi rappresenta, quindi, uno dei moduli che più autenticamente potrebbero rendere possibile la semplificazione dell'azione amministrativa, ma paradossalmente viene, tuttora, spesso sottovalutato e non del tutto applicato. Peraltro, proprio la conferenza di servizi è l'istituto che, nel corso del decennio trascorso, dall'approvazione della l. n. 241 del 1990, ha subito la maggiore evoluzione¹⁹⁷. La conferenza di servizi conferisce alle amministrazioni

¹⁹⁵ Cfr. A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, cit., p. 41.

¹⁹⁶ Sul punto, si veda Corte cost., 16 febbraio 1993, n. 62, in *Reg.*, 5, 1993, 1563, con nota di G. PASTORI.

¹⁹⁷ In generale sul tema, F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit. p. 255 ss.; P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, cit. p. 271 ss.; G. CONTI, *La conferenza di servizi dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 127 del 15 maggio 1997*, in *Dir. ec.*, 1997, p. 555 ss.; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della differente semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 676 ss.; P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo. La semplificazione del procedimento amministrativo: la conferenza di servizi*, cit. ; P. STAFFINI, *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo:*

coinvolte da un procedimento amministrativo una fondamentale libertà: la possibilità di effettuare un esame preventivo e contestuale degli interessi pubblici toccati dalla procedura, in base al principio della massima informalità e senza obbligo di pervenire ad una decisione finale vincolante. Tuttavia, nella realtà di ogni giorno questo strumento è poco utilizzato e in certi caso travisato, dal momento che ogni raccordo cooperativo (tra uffici o plessi organizzativi dello stesso apparato) viene impropriamente qualificato come conferenza di servizi¹⁹⁸.

Sin dall'introduzione di questo importante strumento di semplificazione procedimentale, la questione più dibattuta è stata quella relativa alla natura delle risoluzioni assunte dalla conferenza, questione destinata ad essere sottoposta a nuova considerazione per effetto delle profonde modificazioni apportate all'istituto dalla l. n. 340/2000, prima, e in seguito dalla l. 15/2005¹⁹⁹. Queste ultime, d'altronde, si giustificano considerando come le principali problematiche applicative, che avevano sino ad oggi reso non entusiasmanti i dati relativi al concreto ricorso all'istituto, fossero connesse con aspetti legati all'organizzazione ed al funzionamento della conferenza²⁰⁰. Una delle innovazioni procedurali più

spunti ricostruttivi, in *Cons. St.*, 1992, p. 549 ss. Si veda inoltre, sullo specifico tema, un rimando a R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il Procedimento amministrativo tra semplificazione e partecipazione*, in *Trasformazioni dell'amministrazione e nuova giurisdizione*, Milano, 2004, p. 181-246.

¹⁹⁸ Tra gli altri, sul tema delle novità introdotte dalla l. 340/2000 in tema di conferenza di servizi, si v. G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Enti pubbl.*, 2002, p. 16 ss. Alcuni autori rilevano l'esistenza di una ulteriore tipologia di conferenza di servizi, la cd. conferenza interprocedimentale, nel modello disciplinato dall'art. 14, comma 4 bis, della l. n. 241/90, aggiunto dall'art. 17, comma 5, della l. n. 127/97. Tale tipologia di conferenza, che si distinguerebbe da quella istruttoria per la circostanza che le valutazioni delle amministrazioni che si intendono coinvolgere non riguardano un unico procedimento ma più procedimenti amministrativi connessi, ha lo scopo di consentire all'amministrazione procedente di pervenire all'emanazione del provvedimento finale tenendo presenti le valutazioni di eventuali altre amministrazioni comunque coinvolte ed evitando la successiva insorgenza di possibili situazioni conflittuali. Si veda V. PARISIO (A CURA DI), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della l. 15 maggio 1997, n. 127*, cit.; C. COSENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, cit., p. 26 ss.

¹⁹⁹⁰ Si veda a riguardo, F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., p. 255. Nello stesso senso, G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, p. 1127; G. GRECO, *Commento all'art. 14, l. n. 241 del 1990*, in V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995, p. 349.

²⁰⁰⁰ A riguardo la dottrina più autorevole ha paventato apertamente il rischio che continui aggiustamenti della disciplina normativa dell'istituto ottengano l'unico risultato di rendere instabile la prassi applicativa ed incerta l'interpretazione, così da disincentivare il ricorso alla conferenza. Auspica al riguardo F.G. Scoca, in uno scritto successivo all'entrata in vigore della l. n. 127/97 (*Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit. p. 255 ss.), che, pur constatandosi che restavano oscuri aspetti tutt'altro che marginali dell'istituto, in particolare relativi al suo funzionamento tuttavia "il chiarimento potrà avvenire (ed è opportuno che avvenga) dalla prassi e dalla giurisprudenza; non è necessario né auspicabile che il legislatore ritorni nuovamente sul tema, continuando a modificare la disciplina dell'istituto, ed impedendo in tal modo che essa si rassodi nella concretezza della pratica utilizzazione".

importanti è quella riferita alla previsione di una specifica ipotesi di conferenza quando occorra esaminare istanze e progetti preliminari per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, o quando, per opere di particolare complessità, l'interessato presenti documentata e motivata richiesta di esame del progetto preliminare al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla presentazione della domanda o del progetto definitivi, i necessari atti di consenso⁽²⁰¹⁾.

Indubbiamente, la principale e più significativa di tali novità, oltre alla previsione di un nuovo sistema procedurale²⁰², è data da un aspetto di fondo della innovata impostazione dell'istituto e cioè dalla possibilità, già prevista dall'art. 12, comma 2, della l. n. 340 (che modifica e sostituisce l'art. 14-quater della l. n. 241), di assumere comunque, anche in caso di dissenso di una o più amministrazioni espresso nell'ambito della conferenza, la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse.

Inoltre, la nuova formulazione²⁰³ dell'art. 14 della l. 241/90 rende obbligatoria l'indizione della conferenza di servizi nel momento in cui l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi di altre amministrazioni, richiesti e non ottenuti nel termine di 15 gg. dall'inizio del procedimento. Le amministrazioni che partecipano alla conferenza determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva, alla quale il provvedimento finale deve conformarsi sostituendo a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti. Nell'ipotesi di dissenso sulla proposta, l'amministrazione procedente può assumere comunque la determinazione conclusiva, se, a favore si è pronunciata la maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità, al fine di rendere agevole l'esame di quelle che sono le condizioni necessarie per ottenere gli atti di consenso. Infatti, ad esempio, nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza si esprime sul progetto preliminare e le amministrazioni preposte alla tutela ambientale o alla tutela della salute devono

²⁰¹ Cfr. art. 10, l. 24 novembre 2000, n. 340.

²⁰² Cfr. art. 11, l. 24 novembre 2000, n. 340.

²⁰³ Ad opera della l. n. 15 del 2005. Sul punto si rimanda a F. ARCADIO, *La conferenza di servizi prevista dall'art. 14 della l. 7-8-1990, n. 241, come modificata e perfezionata con gli artt. 8 e segg. della novella l. 11-2-2005, n. 15*, in *Amm. it.*, 2005, p. 1185-1187; G. GARDINI, *La conferenza di servizi (Commento a l. 11 febbraio 2005, n. 15)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 488-493.

entrare nel merito delle soluzioni progettuali prescelte, indicando (entro il termine di 45 gg.) gli elementi necessari per ottenere gli atti di consenso.

Attraverso la nuova formulazione dell'art. 14 della l. 241/90, e soprattutto ai fini del presente lavoro, è quindi indispensabile comprendere che la conferenza di servizi rappresenta, sul piano organizzativo, uno strumento di ricomposizione dell'attuale "frammentazione" delle competenze, che rasenta talora la completa dissociazione reciproca fra enti (dotati in alcuni casi di autonomia costituzionalmente garantita) ed organi (centrali e periferici) contitolari di una stessa funzione amministrativa o di più funzioni connesse. La conferenza di servizi, oggi ancora di più che in passato, tende a far emergere, nel sistema pluralistico dei livelli di governo delineati dall'art. 5 della Costituzione e dalla recente riforma del titolo V della sua seconda parte, una suprema sintesi fra gli interessi delle autonomie locali, delle Regioni e dello Stato, attraverso un procedimento in grado di mettere capo, anche in presenza di dissensi, ad una decisione equivalente, "a tutti gli effetti", ad uno o più atti istruttori o, direttamente, a provvedimenti dotati di efficacia esterna.

Un tipo di conferenza di servizi che mostra profili di interesse particolare è costituito da quella adottata per le procedure svolte dallo sportello unico per le attività produttive. Il nuovo procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è un vero e proprio procedimento autonomo, individuato *ex lege* mediante la ridefinizione di una serie di attività disciplinate in diverse sedi normative, che viene ad aggiungersi ai vari procedimenti disciplinati dalla normativa preesistente e connessi alla realizzazione di impianti produttivi. Indicata da parte della l. 59/97 come una delle discipline da ridefinire, riordinare e razionalizzare²⁰⁴, quella relativa alle attività economiche ed industriali è stata quindi inserita tra le funzioni da conferire, "secondo opportunità", alle Regioni e agli enti locali²⁰⁵.

In conformità a tale indicazione, come abbiamo visto, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha previsto l'istituzione, presso ogni comune, dello sportello unico per le attività produttive²⁰⁶. L'ente in grado di raggiungere tale obiettivo individuato da

²⁰⁴ Cfr. art. 4, comma 4, lett. c), l. 59/97.

²⁰⁵ Cfr. G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 547.

²⁰⁶ Cfr. art. 23, comma 1, d.lgs. 112/98, recante "Conferimento di funzioni ai comuni". Attraverso questa disposizione risulta radicalmente escluso l'intervento delle regioni, che potranno al massimo svolgere un ruolo di supporto e assistenza nell'esercizio delle funzioni e dei compiti

parte del legislatore è il comune, quale struttura della pubblica amministrazione più a diretto contatto con il territorio e con i cittadini; essa diviene titolare di funzioni proprie, non delegate nè affidate dal centro, per tutte le pratiche autorizzative in materia di insediamento di attività produttive²⁰⁷. Il legislatore, a riguardo, richiede specificatamente che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento. Più enti possono unirsi, ma una sola struttura deve essere competente per tutti gli enti locali convenzionati e ad essa si deve far riferimento per ogni problematica gestionale²⁰⁸.

Con il d.lgs. 112/98, attuativo della l. 59/97, si pone quindi, in modo lungimirante, come regola l'esercizio di compiti e funzioni amministrative a livello locale, configurando così l'intervento dello Stato in via meramente residuale²⁰⁹. Con il d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447²¹⁰ è stata dettata la conseguente disciplina riguardante la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, la cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività produttiva e l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa.

La principale finalità di questo regolamento, come indica la stessa intestazione, è la semplificazione dell'intero meccanismo autorizzatorio per l'esercizio di attività produttive, che richiede l'intervento di un numero straordinariamente elevato di soggetti pubblici, operanti su differente scala territoriale e a diversi livelli di governo. Ai molteplici soggetti coinvolti nel procedimento sono ricondotte altrettante competenze, attribuite in via esclusiva ed infungibile, per la tutela di un interesse pubblico specifico settoriale. Il regolamento sull'attivazione degli insediamenti produttivi, quindi, è un regolamento di delegificazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi, del tipo

conferiti ai comuni.

²⁰⁷ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Gli strumenti della semplificazione amministrativa: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., p. 99 ss.

²⁰⁸ Come osserva da tempo la dottrina più attenta, "l'unicità" è un carattere ricorrente nelle recenti riforme e proposte di riforma. In proposito si ricorda il giudice unico, l'ufficio unico delle entrate, il responsabile unico in materia di lavori pubblici, lo sportello per gli adempimenti relativi agli autoveicoli, e altri. Cfr. L. TORCHIA, *Commento al decreto sullo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 105.

²⁰⁹ Si veda sul punto, C. DE BENETTI, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni e sportello unico per le attività produttive; un impegnativo "accentramento" nel decentramento*, in *Dir. reg.*, 2000, p. 45 ss., R. GRANZOTTO, G. GIACOBBI, *Lo sportello unico delle imprese tra legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. amm. Veneto*, 1999, p. 165 ss.; G. MARTINI, *Lo sportello unico delle imprese (d.lgs. 112/98 e d.P.R. 447/98)*, in *Nuove autonomie*, 1999, p. 169 ss.

²¹⁰ Modificato, in alcuni tratti essenziali, dal d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440.

introdotto nel nostro ordinamento con la citata l. n. 537/1993, adottato sulla base dei principi e dei criteri direttivi generali previsti nella legge di delega e di quelli più specifici indicati nel decreto delegato²¹¹. Fra i primi, rilevano sicuramente i criteri relativi alla costituzione di centri interservizi ove raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura (art. 20, c. 5, lett. a), e all'accorpamento fra i procedimenti che si riferiscono alla medesima attività (art. 20, c. 5 lett. b). Fra i secondi, occorre distinguere i principi organizzativi dai principi relativi al procedimento. Quanto all'organizzazione, il decreto delegato prevede l'istituzione di una struttura unica, responsabile dell'intero procedimento, presso la quale deve essere istituito uno sportello unico. Quanto al procedimento di autorizzazione, le norme prevedono che esso sia unico e con un unico responsabile e che si ispiri ai principi della trasparenza, della partecipazione, del silenzio-assenso in caso di inutile decorso dei termini, del ricorso all'autocertificazione o, in alternativa, alla conferenza di servizi⁽²¹²⁾.

E' di preminente importanza sottolineare che la forza del nuovo modello autorizzatorio non risiede nell'introduzione di nuove tecniche procedurali o decisionali, bensì nel potenziamento di alcuni strumenti che, seppure già esistenti, sino ad oggi non avevano ricevuto la dovuta attenzione nelle procedure pubbliche. Ai sensi degli artt. 4 e 5 del regolamento n. 447/98, vengono disciplinati due tipi di procedimento inerenti l'aspetto edilizio ed urbanistico: il procedimento semplificato (artt. 4 e 5) e il procedimento mediante autocertificazione (art. 6). Si rileva, da subito, che i due procedimenti unici previsti presentano strutture fortemente diversificate, relativamente all'ambito oggettivo (in ragione delle limitazioni per materia), al termine per l'emissione del provvedimento finale ma soprattutto al diverso tipo di approccio al percorso procedimentale, lasciato alla scelta discrezionale del soggetto richiedente⁽²¹³⁾. Il regolamento, a riguardo, rimette al soggetto richiedente la valutazione, ovviamente condizionata dalla tipologia e dalla

²¹¹ Sul tema si v. F. PATRONI GRIFFI, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rass. Cons. St.*, 1998, p. 1716 ss.

²¹² Cfr. Fra i più significativi interventi in materia di sportello unico per le attività produttive, AA.VV., *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999. In particolare sul carattere di unicità del procedimento, E. STICCHI DAMIANI, *L'unificazione come modello di semplificazione amministrativa* in AA.VV., *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999, p. 1-12. In tema di conferenza di servizi e sportello unico si v. C. CASENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive: regolamento di semplificazione d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, organizzazione, convenzioni attività: problemi e casi pratici*, Milano, 1999.

²¹³ In tal senso, M. PARENTI, *Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici*, in *Nuova rass.*, 1999, p. 2165.

complessità dell'intervento, della procedura da intraprendere ⁽²¹⁴⁾. Il regolamento attuativo, inoltre, prescrive, per il procedimento unico mediante autocertificazione, un termine di conclusione di 90 giorni, mentre, per quello semplificato tramite conferenza di servizi, il termine è di sei mesi ⁽²¹⁵⁾. I due percorsi in cui si articola il nuovo procedimento autorizzatorio sono, essi stessi, incentrati su due importanti strumenti di semplificazione amministrativa, istituiti, come abbiamo visto, per favorire anche l'efficienza dell'agire pubblico. Da un lato, il procedimento semplificato, regolato dal capo II del d.P.R. 447/98, si basa sull'istituto della conferenza di servizi integrato da significative aperture alla partecipazione di soggetti privati, nonché di soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi ⁽²¹⁶⁾. Dall'altro, il procedimento mediante autocertificazione, disciplinato al capo III del regolamento, si basa su un istituto perfezionato, a più riprese, da un legislatore che non si è mai arreso alle resistenze di un'amministrazione solipsista ed estremamente diffidente nei confronti del privato ⁽²¹⁷⁾.

L'aspetto di maggior interesse che qui si vuole sottolineare, invece, attiene alla collaborazione tra pubblico e privato, che costituisce, come è stato esattamente osservato, uno dei principali pilastri su cui si regge l'edificio del nuovo procedimento autorizzatorio.

In tale ambito si presenta di particolare rilievo l'apporto collaborativo che il privato è chiamato ad offrire in sede di conferenza di servizi.

²¹⁴ Il soggetto richiedente potrà orientarsi verso quella definitiva semplificata, fondata sulla concertazione preventiva con le pubbliche amministrazioni competenti delle soluzioni progettuali in ordine alla realizzazione delle strutture, all'installazione degli impianti, al contenimento dei fattori inquinanti, alla valutazione dell'impatto ambientale, tramite lo strumento della conferenza di servizi e l'azione di coordinamento del responsabile unico del procedimento. Oppure, in alternativa, lo stesso soggetto potrà optare per la presentazione di una domanda corredata delle autocertificazioni attestanti la conformità dei progetti tecnici alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti, di tutela sanitaria e ambientale (fatta salva la necessità della concessione edilizia per gli interventi in cui è richiesta), assumendosi il rischio sull'esito delle verifiche che saranno effettuate dalle amministrazioni pubbliche competenti anche in un momento successivo rispetto alla realizzazione degli interventi.

²¹⁵⁰ Sono invece "concessi" 11 mesi per gli interventi soggetti a valutazione di impatto ambientale.

²¹⁶⁰ Si veda, per ulteriore approfondimento, tra gli altri, L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi dopo la legge 340/2000*, in *Urb. app.*, 2001, p. 364 ss.; D. D'ORSOGNA, *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Cons. St.*, 2001, p. 651 ss.

²¹⁷⁰ Cfr. G. GARDINI, op. cit., 560. L'autore sottolinea in modo particolare, l'importanza dell'intervento di soggetti privati nella conferenza di servizi, tradizionalmente ritenuta una sede di confronto e di raccordo riservata alle sole amministrazioni pubbliche. Con riferimento invece al procedimento mediante autocertificazione, l'autore rileva un significativo allargamento delle certificazioni e degli atti di notorietà sostituibili con una dichiarazione diretta dell'interessato. Sul tema si veda anche l'esauriente approfondimento di I.M.G. IMPASTATO, *La conferenza di servizi "aperta" nel d.P.R. n. 447/98 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 481 ss.

Così come disposto dall'art. 4, comma 4, del d.P.R. n. 447 del 1998 (che rinvia all'art. 6, comma 13) alla conferenza "possono partecipare", oltre ai proponenti l'istanza di autorizzazione, "i soggetti portatori di interessi pubblici o privati", individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, "cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo".

La nuova disciplina introdotta dal regolamento sullo sportello unico e riguardante la conferenza di servizi è, senza dubbio, una scelta da apprezzare, in quanto legata all'esigenza di assicurare la "visione" e soprattutto la "voce" al soggetto interessato al procedimento, consentendogli, in tal modo, di intervenire nel cuore dell'attività amministrativa autorizzatoria²¹⁸.

Gli orientamenti della giurisprudenza e della dottrina in merito al riconoscimento al privato di un ruolo attivo nella conferenza di servizi sono stati, nel tempo, oscillanti. Si precisa, a riguardo, che l'art. 14 della l. n. 241 del 1990 non pone alcun esplicito divieto di partecipazione di tutti gli interessati.

Alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa hanno, per un verso, negato l'accesso del privato alla conferenza di servizi²¹⁹, e, per altro verso, riconosciuto la possibilità di un apporto chiarificatore o collaborativo di soggetti portatori di interessi pubblici e privati nella fase di elaborazione e definizione delle scelte spettanti alle amministrazioni *ex lege* competenti²²⁰.

In altri termini, l'apporto collaborativo in funzione di approfondimento istruttorio della deliberazione, ove ammesso, non è qualificabile giuridicamente in termini di pretesa partecipativa. Pertanto, la eventuale pretermissione non è di per sé idonea a viziare il procedimento conferenziale.

In dottrina è maggioritaria la tesi secondo la quale la partecipazione alla conferenza deve ritenersi limitata ai soggetti portatori degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento, considerato che essa è qualificata dal legislatore come lo strumento per la acquisizione e il contemperamento degli interessi pubblici. Secondo un altro orientamento, invece, alla conferenza possono partecipare i

²¹⁸ Sul tema si v. M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 5 ss.

²¹⁹ Cfr. TAR Veneto, 1 luglio 1997, n. 1083, in *Foro amm.*, 1998, 1445.

²²⁰ Cfr. TAR Puglia, sez. II, Lecce, 14 maggio 1997, n. 342, in *Foro amm.*, 1998, 556.

portatori di tutti gli interessi (pubblici, primari e secondari, privati e diffusi) coinvolti nel procedimento²²¹.

Appare condivisibile l'orientamento dottrinale che ammette l'intervento dei privati nella conferenza di servizi. A suffragio di ciò si aggiunge che, in linea generale, una legittimazione alla partecipazione solo di alcuni soggetti non sarebbe coerente con la *ratio* e la finalità della semplificazione del procedimento, atteso che l'amministrazione sarebbe costretta ad esperire in sede diversa le fasi istruttorie ordinarie volte alla valutazione degli altri interessi, non introdotti in sede di conferenza di servizi.

La dottrina che da ultimo si è occupata dell'analisi dell'interesse pubblico, riguardato in concreto, ha da tempo messo in rilievo come esso dipenda sempre più, sia nella sua conformazione reale come nella sua realizzazione, anche dagli interessi non pubblici che vi siano connessi. La stessa partecipazione del privato al procedimento e quindi al provvedimento, costituisce uno degli elementi teleologici della completa, esatta ed imparziale definizione dell'interesse pubblico concreto²²². La partecipazione dei privati alla conferenza, trova altresì confortante riscontro nei principi, più volte evocati, di partecipazione contenuti nella l. 241/90, e efficace sintesi nel principio di economicità dell'azione.

Quand'anche, infatti, si ritenesse di escludere i privati interessati dalla conferenza di servizi, essi ritornerebbero "in campo" — e senza timore di esservi emarginati, pena l'illegittimità dell'atto finale — con gli istituti di partecipazione di cui al capo III della l. 241/90.

La conferenza di servizi, così come è stata concepita dal regolamento sullo sportello unico delle attività produttive, rappresenta, quindi, un momento privilegiato di semplificazione del procedimento amministrativo e al tempo stesso momento di coordinamento, con valore organizzativo, dei poteri decisori nel momento del loro esercizio²²³. La conferenza "aperta" rappresenta un'opportunità di

²²¹ Cfr., tra gli altri, P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, cit. p. 331, il quale, sulla base di una "fungibilità della conferenza al procedimento", ammette l'intervento del privato nella conferenza, dato che il procedimento, che è sostituito nella specie dalla conferenza, ammette, a sua volta, *ex art.* 7 ss. della l. n. 241/1990, la partecipazione.

²²² Si veda in generale sul tema, E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione*, cit. p. 112.

²²³ Cfr. E. FERRARI, N. SAIITA, A. TIGANO (A CURA DI), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, Atti del quarto convegno nazionale A.I.D.U., Messina-Taormina 10-11 novembre 2000*, Milano, 2001, p. 189 ss.; AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo, Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1994; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, p. 313 ss.; sul coordinamento amministrativo in generale, C.E. GALLO, *Osservazioni sul*

percepire pienamente la specificità di un esame (non già sequenziale, ma) contestuale di interessi pubblici, che risulta essere conseguenza di una nuova forma di amministrazione consensuale a collaborazione orizzontale e contestuale²²⁴.

Prima di vedere in che modo la partecipazione del privato si colloca nell'ambito del procedimento conferenziale, è necessario individuare, in via preliminare, il carattere decisorio, o meno, proprio della suddetta conferenza.

Si rileva, a riguardo, che i singoli momenti interni al nuovo procedimento autorizzatorio, rappresentati dalle valutazioni espresse dalle varie amministrazioni coinvolte nel rilascio dell'autorizzazione finale continueranno a mantenere una propria autonomia, in quanto produttivi di effetti diretti e immediati sulla sfera giuridica dei richiedenti, e come tali potranno essere impugnati altrettanto autonomamente, anche in forma disgiunta dal provvedimento finale, da parte degli interessati²²⁵.

Tali rilievi avvalorano la tesi secondo cui la conferenza di cui all'art. 4, comma 4, d.P.R. n. 447 del 1998²²⁶ insiste su un unico procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, condotto e concluso da una sola autorità, la struttura unica.

L'eventuale ruolo svolto dalla conferenza sarà quello di rendere contestuale e, forse, più sollecita una valutazione che è peraltro già unitaria (in quanto affidata ad un solo centro decisionale) e (quindi) già comparativa.

Inoltre, se la fase decisoria si fa coincidere con lo svolgersi del processo logico di decisione e non si riduce (ingiustificatamente) alla formulazione o, ancora più, alla (semplice) formalizzazione del provvedimento finale, risulta inevitabile concludere che la valutazione degli interessi pubblici, la individuazione in concreto dell'interesse pubblico da perseguire, ossia dell'obiettivo da raggiungere e dei mezzi idonei per raggiungerlo, sono l'oggetto (e poi il frutto) di una serie progressiva di scelte tra alternative possibili, che non possono che appartenere all'attività decisoria.

coordinamento amministrativo, in *Foro amm.*, 1977, p. 1643 ss.; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974.

²²⁴ In particolare si rileva come la conferenza ha sostituito il modello diacronico e sequenziale di svolgimento dell'azione amministrativa con il modello sincronico e contestuale, introducendo, così, un istituto capace di produrre notevoli risparmi di tempo.

²²⁵ Sul punto, cfr. Cons. St., V, 1 settembre 1997, n. 937, in *Giur. it.*, 1998, 360.

²²⁶ Sostituito per effetto dell'art. 4, comma 4, del d.P.R. n. 440 del 2000.

Partendo, quindi, da tale linea interpretativa, e cioè quella riferita al fatto che l'ammissione del privato alla conferenza di servizi è sostenibile ove si assuma contestualmente una funzione *lato sensu* decisoria della conferenza aperta, è opportuno ora evidenziare in che modo il privato fa valere la propria posizione all'interno di un contesto decisionale pubblico, qual è la conferenza di servizi convocata all'interno del procedimento in esame²²⁷. Ci si chiede, in particolare, se i soggetti privati eventualmente convocati nella conferenza siano da ritenere investiti dal ruolo di codecessori ed, in quanto tali, attributari di un "potere" da esercitarsi in sede contestuale; oppure se sono le amministrazioni interessate ad essere titolari di un interesse esclusivo, sovraordinato rispetto ai soggetti (privati) destinatari dell'azione (peraltro comune) ed unilateralmente capaci di individuare tutti gli elementi necessari per adottare la decisione finale; infine se si può prefigurare ancora un interesse distinto e superiore rispetto a quelli propri di altri interessi coinvolti.

Innanzitutto, l'attività su cui si innesta la conferenza *ex art. 4, comma 4*, è svolgimento di una vera e propria funzione amministrativa volta al rilascio di una vera e propria autorizzazione, per cui non sussistono i presupposti per configurare, in contrasto con un impianto dogmatico secolare, un'estensione anche ad altri soggetti, oltre a quelli che sono preposti alla cura degli interessi pubblici, dell'appartenenza del momento decisionale²²⁸.

Il procedimento della conferenza di servizi trova, quindi, la sua ragion d'essere nella sussistenza di ambiti prettamente pubblicistici, in cui vi siano specificità indeclinabili dell'amministrazione, o, in altri termini, nella sussistenza di interessi pubblici da acquisire con gli ordinari strumenti di evidenziazione e di cura, in relazione ai quali titolare degli interessi non può non essere la pubblica amministrazione con una precisa assunzione di responsabilità.

Si prospetta, perciò, una partecipazione del privato al procedimento amministrativo al fine di "definire" quel sistema di compatibilità percepito come

²²⁷ Si v. sul tema R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, p. 409. In particolare si rileva come il privato non può offrire un concorso valutativo nella fase costitutiva dell'effetto giuridico dell'atto amministrativo, in quanto *minimum* irrinunciabile del potere amministrativo.

²²⁸ Cfr. O. RANELETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative, 1894-1896*, ora in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1992,.

essenziale per assicurare, in relazione all'istituto in esame, una decisione presa nell'interesse comune²²⁹.

Non vi è dubbio, inoltre, che per poter adeguatamente ed effettivamente verificare il raggiungimento del risultato coerente al fine pubblico occorre che questo sia in qualche modo "predefinito", mentre per assicurarne la realizzazione non ci si può affidare alla libera iniziativa dei singoli, che occorre guidare attraverso il rispetto di regole imparziali e generali ("generali ed astratte") che vincolino in via preventiva (epperò più facilmente "asettica") l'attività della pubblica amministrazione e ne consentano oltretutto più agevolmente il controllo, anche e soprattutto da parte degli amministrati²³⁰.

Si deve, quindi, ritenere che l'apporto collaborativo del privato nella conferenza di servizi aperta rappresenti un mero requisito della volontà delle pubbliche amministrazioni, la quale assume la parte principale e decisiva nella produzione dell'effetto giuridico, riconducibile quest'ultimo a quello proprio degli atti autorizzatori in senso lato.

Tale configurazione dell'apporto collaborativo è congeniale alle finalità che l'istituto della partecipazione esplica in relazione al procedimento amministrativo ex artt. 7 e ss. della l. n. 241 del 1990 e consente democraticamente ad una pluralità, indefinibile a priori, di soggetti interessati di esprimere le loro ragioni nello stesso procedimento partecipato.

Il procedimento conferenziale aperto contemplato dal d.P.R. in esame apre la strada ad una partecipazione qualitativa che, sviluppando una potenzialità di tutela procedimentale preventiva in senso sostanziale, meglio rientra in quel nuovo principio di "legalità-razionalità-proporzionalità", generalizzato nell'ordinamento italiano dall'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo. In virtù del criterio di partecipazione qualitativa, la pubblica amministrazione sarà stimolata ad adottare le modalità più giuste per curare l'interesse in gestazione.

La valorizzazione del contributo del soggetto privato trova la sua vera identità nell'equilibrata integrazione dei due principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento²³¹.

²²⁹ Si veda al riguardo, A. TRAVI, *Interessi procedimentali e "pretese partecipative": un dibattito aperto (a proposito di due contributi di Duret e Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 544; A. ZITO, *Le pretese partecipative dei privati nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

²³⁰ Cfr. M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 508.

²³¹ In tal senso si v. F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. Profili critici e ricostruttivi*, Napoli, 2000, p. 55, per il quale "il legislatore intende

In particolare, si è osservato che, ove nella determinazione procedimentale dell'interesse pubblico, ancor più se assuma carattere contestuale, si ometta una riflessione sugli interessi di cui sono portatori i soggetti privati, “ne si acquisirebbe una visione monca degli stessi”²³².

Non è dubbio, infatti, che gli effetti delle valutazioni su soli interessi pubblici frustrerebbero le potenzialità di un funzionale uso del potere e vanificherebbero le potenzialità di addivenire (finalmente) ad un uso “sostanziale” (non meramente formale, dunque) degli obblighi procedimentali in generale, più specificatamente dell'obbligo di motivazione.

A riguardo, quindi, tanto più utile risulta valorizzare la nozione partecipativa qualitativa, quanto più si afferma la cd. “amministrazione di risultato”, alla quale si può ricondurre la tendenza legislativa alla semplificazione procedimentale, sinora commentata²³³.

Il procedimento mediante conferenza di servizi “partecipata” favorisce, inoltre, un grado di accettabilità giuridica maggiore, in particolare ove si presti attenzione ad una esigenza di completa e approfondita attività istruttoria²³⁴.

Tale attività insiste non solo sul profilo cd. statico dell'importanza del materiale probatorio-decisorio, ma anche sul profilo dinamico, imponendo l'adozione di criteri e modalità della sua progressiva acquisizione.

Per quanto riguarda, invece, le modalità di esercizio dell'istituto della partecipazione in sede di conferenza di servizi, si evidenzia che l'effettività delle istanze dialogiche di partecipazione trova massima attuazione, con riferimento al procedimento mediante conferenza, nella audizione dell'interessato, attraverso la quale si esalta la qualità dell'intervento del privato, che viene messo in condizione di “interagire” con il potere pubblico in modo pieno (non limitato all'apporto “cartaceo”)²³⁵.

legalità e buon andamento come due differenti principi da contemperare”. Si v., da ultimo, F.S. MARINI, *La regola maggioritaria nella conferenza di servizi*, in *Quad. cost.*, 2003, 639 ss.

²³² Cfr. M. BOMBARDELLI, *La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, p. 234.

²³³ Sull'importanza del risultato nel diritto amministrativo si v. L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 299 ss.

²³⁴ Sul concetto di “accettabilità giuridica” della scelta amministrativa, piuttosto che di efficacia e razionalità, si v. F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. Profili critici e ricostruttivi*, cit. p. 119 ss.

²³⁵ Può seguire il principio della oralità l'istruttoria di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con l'ammissione, altresì, di consulenti di propria fiducia. Cfr. art. 7, d.P.R. n. 461 del 1991. Sull'esame dialogico, si v. G. CORSO, secondo cui l'esame contestuale di cui

La disciplina testé descritta realizza un cambiamento importante nel modello dell'agire pubblico. Prendendo infatti le mosse da una finalità di semplificazione, la normativa introdotta dal d.P.R. 447/98, così come modificata e integrata dal d.P.R. 440/2000, si spinge ben oltre questo tipo di risultato, giungendo ad indicare un nuovo punto di equilibrio tra l'esigenza di garanzia, tutelata dal tradizionale principio di legalità e la regola dell'efficienza, cui tendono i principi di economicità e celerità dettati dalla più volte citata legge sul procedimento amministrativo ⁽²³⁶⁾.

In particolare, con il procedimento autorizzativo unico per l'insediamento di attività produttive, si assiste ad una trasformazione dello stesso concetto di interesse pubblico, che viene rielaborato grazie ad una innovativa dialettica procedimentale delle parti scaturente a sua volta da un'attività istruttoria aperta e ispirata a criteri di informalità e consensualità. Attraverso la disciplina recentemente introdotta, si configura, pertanto, un vero e proprio prototipo di procedimento amministrativo che, per le sue caratteristiche di informalità e praticità, potrebbe essere assunto nell'immediato a modello generale per la regolazione dei rapporti tra soggetti pubblici e privati, sì da essere strumentale alla celerità dell'azione amministrativa, alla conoscibilità delle informazioni e delle decisioni rilevanti e alla certezza degli effetti prodotti.

Si può affermare, quindi, che la nuova interpretazione procedimentale "unificata", proposta in chiave di semplificazione dalla normativa commentata, si inserisce nel quadro di un'evoluzione degli ordinamenti attuali, dalla quale emerge un'amministrazione (non più per procedimenti, ma) per obiettivi; in tale nuovo contesto "la legge generale sul procedimento ha senso solo se consente, attraverso la partecipazione, l'emersione degli interessi da comporre e non se si limita a porre regole formali, la cui inosservanza produce illegittimità"²³⁷.

alla l. 241/90 "significa non puramente e semplicemente contemporaneo, quanto un esame dialogato e dialogico degli interessi pubblici e privati che a quell'oggetto fanno capo", in L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 110 ss.

²³⁶⁾ A riguardo v. T. MIELE, *Principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa e responsabilità amministrativo-contabile dopo la legge n. 241/90*, in *Riv. amm.*, 1994, p. 669.

²³⁷⁾ In tal senso anche T.A.R. Campania, sez. I, 24 gennaio 2002, n. 540, in *Giustizia-amministrativa.it*, dove viene definito censurabile il comportamento dell'amministrazione comunale che, in considerazione della strumentalità della programmata attività edificatoria, soprattutto alla luce degli aspetti di natura economico-imprenditoriale e quindi in ossequio ai contenuti procedurali del d.P.R. 447/98 e successive modificazioni, illegittimamente mantiene un comportamento inerziale non indicendo la prevista conferenza di servizi preordinata all'adeguamento dello strumento pianificatorio. Si veda inoltre la pronuncia del T.A.R. Campania, sez. II, 16 maggio 2002, n. 433, in *Giustizia-amministrativa.it*, dove si definisce altrettanto censurabile il comportamento dell'amministrazione comunale che mantiene un comportamento inerziale che non dà seguito alle procedure previste dalla normativa sullo sportello unico per le attività produttive seppur in presenza di specifica istanza di attivazione di un insediamento

Sulla scorta delle considerazioni effettuate, in conclusione, si può rilevare che l'istituto della conferenza aperta trova tutta la sua potenziale e opportuna innovatività, venendosi a collocare in quella fase avanzata ed in quel concreto divenire del potere che più qualifica l'apporto del privato.

3.3 *Dichiarazione di inizio attività.*

La dichiarazione di inizio attività (nel testo originario dell'art. 19 della legge 241 del 1990 “denuncia di inizio attività”), la DIA, rappresenta senz'altro uno dei principali strumenti di semplificazione amministrativa degli ultimi anni tanto da rappresentare un punto di riferimento del legislatore che, nel corso degli anni, ne ha modificato il principale riferimento normativo più volte ed ha creato forme particolari, settoriali di dichiarazioni di inizio di attività (si pensi alla DIA in campo edilizio).

L'art. 19 della legge 241 del 1990, nel testo originario²³⁸, prevedeva che con regolamento governativo²³⁹ si sarebbero dovuti individuare specifici casi nei quali i provvedimenti abilitativi espressi (autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi o altri atti di consenso comunque denominati) sarebbero stati sostituiti da un nuovo meccanismo procedurale in base al quale l'interessato avrebbe dichiarato

produttivo. E' altresì censurabile il comportamento della stessa amministrazione che, invocando presunte carenze organizzative, invece di emanare il necessario provvedimento conclusivo del procedimento, trasmette alla società che ha inviato l'istanza di attivazione di insediamento produttivo una nota dilatoria ed irrilevante, certo non idonea a giustificare il perdurare della sua inerzia. Si v. altresì, in tale direzione, Corte Cost., 19 dicembre 2003, n. 364, in *Giur. Cost.*, 2003, f. 6.

²³⁸ Con regolamento adottato ai sensi del comma 2 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. In tali casi spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa. 2. Con il regolamento di cui al comma 1 vengono indicati i casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti.

²³⁹ Si vedano il D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300, il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 407, e il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 411.

ed autocertificato il possesso degli specifici requisiti di legge al fine di poter avviare l'attività.

Con la legge 537/1993²⁴⁰ viene modificato il testo dell'articolo 19 della legge 241 sostanzialmente eliminando il rinvio al regolamento governativo per l'individuazione del campo di applicazione della dichiarazione di inizio di attività. Con la nuova formulazione spetta all'interprete verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della dichiarazione di inizio di attività (che avrà sempre efficacia immediata), la quale diventa dunque istituto generalizzato di disciplina del settore delle attività produttive.

La mancanza di una chiara indicazione normativa sul campo di applicazione dell'istituto ha generato un "freno" alla applicazione del nuovo istituto, il quale nella prassi amministrativa non ha trovato una significativa applicazione.

Nel 2005 il Governo (D.L. 35/2005) è intervenuto nuovamente sulla disposizione dell'art. 19²⁴¹, mantenendo la previsione generale del suo campo di

²⁴⁰ 1. In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, ad esclusione delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi 1 giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi, l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste. In tali casi, spetta all'amministrazione competente, entro e non oltre sessanta giorni dalla denuncia, verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare all'interessato entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

²⁴¹ 1. 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 dei requisiti e presupposti di legge o di 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, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, e' sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. 2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente. 3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal

applicazione ma introducendo una formula più ampia circa il campo di esclusione dell'istituto nonché introducendo, in via generalizzata, l'efficacia differita a 30 giorni della dichiarazione (prevedendo altresì l'obbligo di doppia comunicazione ai fini dell'avvio dell'attività).

Al momento dell'approvazione delle modifiche del 2005 ci troviamo dunque di fronte ad una disposizione che se da un lato generalizza il campo di applicazione della dichiarazione di inizio attività, dall'altro ne ridimensiona il campo di applicazione e ne aggrava la procedura prevedendo a carico dell'interessato l'obbligo di presentazione almeno 30 giorni prima dell'avvio dell'attività.

In ogni caso però l'istituto rimane in vigore costituendo un punto di riferimento per la disciplina nazionale in altri settori (ad esempio in Edilizia o nel Commercio) e per la disciplina regionale.

Nel 2009, sotto la spinta di una specifica direttiva comunitaria, il legislatore interviene nuovamente²⁴² sull'art. 19 della legge 241 del 1990, questa volta per integrarne il contenuto precettivo prevedendo una specifica e particolare disposizione per le dichiarazioni di inizio di attività aventi ad oggetto l'esercizio di impianti produttivi di beni e di prestazioni di servizi (rientranti nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006). In base a tali dichiarazioni, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.

La disposizione in commento è importante per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, in quanto per la prima volta si recepiscono nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella direttiva 2006/123/CE del Parlamento

ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione e' data comunicazione all'interessato. 4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti. 5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 e' devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

²⁴² L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 9 comma 4.

europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 (che analizzeremo nel dettaglio del prossimo capitolo) volta alla semplificazione delle procedure amministrative per le imprese ma anche alla liberalizzazione delle attività economiche.

In secondo luogo in quanto la disposizione in commento procede ad una semplificazione delle procedure in materia di dichiarazione di inizio attività (re)introducendo l'efficacia immediata della stessa.

Infine perchè viene ampliato il campo di applicazione della dichiarazione di inizio attività mediante rinvio al campo di applicazione della direttiva comunitaria.

Per quanto attiene invece al contenuto della dichiarazione valgono le disposizioni generali contenute negli altri commi dell'articolo 19.

A questo punto, per concludere sull'argomento, appare indispensabile affrontare il tema, a lungo dibattuto, della natura giuridica della dichiarazione di inizio di attività. Tralasciando i vari orientamenti che si sono avvicinati nel corso degli anni, si ritiene che la tesi preferibile sia quella che considera l'istanza del privato e la DIA come espressione di autonomia privata (a carattere "negoziale"), idonea a produrre effetti giuridici non del tutto predeterminati²⁴³, da cui consegue altresì una assunzione di responsabilità ed una manifestazione di interesse per l'avvio di una attività a seguito del verificarsi dell'effetto abilitante.

Se analizziamo infatti le conseguenze giuridiche della presentazione di una istanza soggetta a silenzio-assenso o di una dichiarazione di inizio di attività notiamo che in mancanza di un diniego (o di un provvedimento che inibisca l'esercizio dell'attività) l'effetto abilitante corrisponde al contenuto dell'istanza o della dichiarazione. In definitiva è la regolarità e completezza della dichiarazione del privato (o della richiesta di provvedimento) che condizionano il valido prodursi dell'effetto finale²⁴⁴.

4. *Lo Sportello Unico per le Attività Produttive.*

Lo Sportello Unico rappresenta la parola d'ordine delle novità normative degli ultimi anni: lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), lo Sportello Unico dell'edilizia (SUE) ed altro sportelli con i relativi acronimi. A questa

²⁴³ Sulla distinzione tra atto giuridico in senso stretto e negozio SANTI ROMANO, *Atti e negozi giuridici*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, 12.

²⁴⁴ A. TRAVI, *Silenzio.assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985, 165.

"magica" parola sono collegate delle aspettative di riorganizzazione della pubblica amministrazione, aspettative di soggetti esterni (utenti, cittadini, professionisti, associazioni di categoria ecc...). Ad oggi si possono contare, fra quelli più significativi, ben 15 interventi normativi che introducono altrettante figure di Sportello al cittadino, cioè una struttura organizzativa destinata a fornire servizi di front-office (assistenza, informazione, consulenza) e/o di back-office (gestione di procedimenti e rilascio di atti).

Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) rappresenta il punto di riferimento unico dell'imprenditore, cioè di una particolare figura di cittadino interessato ad avviare un'attività imprenditoriale, a trasformarla, a modificarla a dismetterla o a cessarla. Il SUAP nasce con il d.lgs. 112/1998 e trova la sua compiuta regolamentazione con il d.P.R. 447/1998. Lo sportello svolge funzioni amministrative (e principalmente queste abbiamo analizzate nel corso di questo testo) ma anche funzioni informative, promozionali e di consulenza. Le amministrazioni titolari dello Sportello sono in primo luogo Comuni che possono optare per forme di gestione associata o delega ad altri enti della gestione del servizio (es. Camere di Commercio).

Altro Sportello unico nato in base al d.lgs. n. 112/1998 e sempre riferito al mondo imprenditoriale è quello per l'internazionalizzazione delle imprese (SPRINT). Lo Sportello nasce da un'intesa tra il Ministero delle Attività Produttive e le singole Regioni ed è diretto a realizzare un sistema a rete di assistenza alle imprese ai fini dell'agevolazione per ai servizi promozionali, assicurativi e finanziari e agli strumenti internazionali, comunitari, nazionali e regionali. Lo Sportello ha anche il compito di organizzare eventi promozionali, orientamento per il partenariato estero, assistenza, informazione e consulenza per l'accesso agli strumenti agevolativi per l'internazionalizzazione, assistenza ed accompagnamento alle imprese per la progettazione e realizzazione d'interventi d'internazionalizzazione, formazione per gli operatori del settore pubblico e privato. Non sono previste specifiche funzioni amministrative (a differenza del SUAP). La titolarità dello Sportello è in capo alle Regioni, che possono avvalersi della collaborazione delle locali Camere di commercio Industria ed Artigianato, dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE) o di altro ente individuato dalla Regione stessa.

Sempre con riferimento all'attività svolta al di fuori dei confini nazionali, occorre citare il ruolo degli sportelli unici all'estero (Sportello Italia), previsti dalla l. n. 56 del 2005. In particolare se ne prevede una loro promozione e diffusione tramite l'azione del Ministro delle attività produttive e del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Gli sportelli Italia opereranno in alcune aree di maggiore interesse commerciale e la loro costituzione sarà realizzata individuando prioritariamente i Paesi di maggiore interesse economico, commerciale e imprenditoriale per l'Italia, anche al fine di razionalizzare gli strumenti già esistenti, e quelli dove non esistono strutture pubbliche adeguate capaci di assicurare le attività di promozione commerciale e di sostegno alle imprese italiane. Il loro compito è di esercitare funzioni di orientamento, assistenza e consulenza ad imprese ed operatori, italiani ed esteri, in riferimento anche all'attività di attrazione degli investimenti esteri in Italia, nonché di coordinamento di attività promozionali realizzate *in loco* da enti pubblici e privati. Gli sportelli Italia opereranno in raccordo operativo con le Ambasciate e gli Uffici consolari anche mediante forme di collaborazione e partenariato con gli uffici esteri dell'Istituto per il Commercio Estero, dell'ENIT (ente nazionale italiano per il turismo), delle Camere di commercio all'estero che abbiano sede dove è costituito lo Sportello Italia. Altri soggetti partecipanti possono essere coloro che operano nel campo della internazionalizzazione, enti nazionali o regionali, istituti di credito, consorzi di garanzia fidi, enti fieristici. La titolarità degli Sportelli Italia è statale.

Ulteriore strumento introdotto di recente dal legislatore è lo "sportello unico doganale", frutto della l. n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004). Gli sportelli sono istituiti presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane al fine di semplificare le operazioni di importazione ed esportazione e per concentrare i termini delle attività istruttorie, anche di competenza di amministrazioni diverse, connesse alle predette operazioni (rilascio della bolletta doganale per la importazione ed esportazione; l'autorizzazione ad un deposito doganale). La funzione di questo sportello, dunque, al pari di quella del SUAP è prevalentemente amministrativa (ferme tutte le competenze di legge, lo sportello unico doganale concentra tutte le istanze inviate anche in via telematica dagli operatori interessati e inoltra i dati, così raccolti, alle amministrazioni interessate per un coordinato svolgimento dei rispettivi procedimenti ed attività). Di fatto gli sportelli unici doganali dovrebbero sostituire

le circoscrizioni doganali e gli uffici tecnici di finanza. L'amministrazione titolare dello sportello è l'Agenzia delle dogane. Le amministrazioni invece coinvolte dallo stesso sono la Guardia di Finanza, gli uffici del Ministero della Salute, il Corpo forestale dello Stato, l'Autorità portuale e gli altri organismi periferici dello Stato coinvolti da operazioni di frontiera.

Sempre nel corso del 2003, è stata decretata la nascita di un altro, nuovo, sportello unico, lo "sportello polifunzionale" presso le Camere di Commercio. Previsto dalla l. n. 326 del 2003 per semplificare il rapporto tra la pubblica amministrazione e gli artigiani e commercianti. I servizi resi dagli sportelli polifunzionali sono essenzialmente quelli relativi alla iscrizione al registro delle imprese ed agli adempimenti connessi, infatti, è previsto che l'iscrizione abbia rilievo anche sotto il profilo previdenziale (INPS). L'amministrazione titolare dello sportello è la Camere di Commercio che esercita le funzioni anche tramite i servizi resi da Infocamere (società partecipata).

In un settore molto particolare, oggetto di interesse per il legislatore anche ai fini del rilancio produttivo e culturale nasce lo "sportello cinema" (*Film Commission*). Si tratta di un ufficio di primo contatto per tutte quelle produzioni cinematografiche e audiovisive italiane e straniere che vogliono utilizzare la regione o il territorio di un comune quale set ideale per le riprese. Gli Sportelli nascono in ambito regionale (per primi in Emilia Romagna) e si sviluppano in assenza di disposizioni nazionali. Nel 1999 viene istituito un coordinamento nazionale delle *film commission*. Gli sportelli, dunque, hanno compiti essenzialmente operativi e di promozione del territorio, in particolare individuano le *location* per le riprese, offrendo visite guidate ai luoghi prescelti, favorendo i rapporti con le istituzioni e i privati, ricercano soluzioni logistiche (alberghi, ristoranti, catering) e tecniche (macchinari, automezzi, strutture) più adeguate. Essi hanno anche dei compiti amministrativi, ma quali utenti di altri eventuali sportelli unici nell'ambito delle attività di facilitazione per il rilascio dei permessi amministrativi, l'accesso ad archivi, immagini e informazioni culturali locali. Gli sportelli cinema sono organizzazioni private, sostenute da enti pubblici e privati. Sono organizzati sotto forma di un soggetto giuridico privato con ufficio accentrato a livello regionale o con sportelli costituiti in amministrazioni poste a livello decentrato, qualora alla *film commission* partecipi, in qualità di socio, un comune.

La figura del responsabile unico del procedimento (RUP) è uno degli elementi di maggiore novità e rilevanza introdotti dalla l. n. 109 del 1994 in materia di lavori pubblici²⁴⁵. Tale figura viene disciplinata sulla base delle analoghe disposizioni contenute nella l. 241/1990 evidenziandone ed aumentandone i caratteri di unitarietà, di unico soggetto interlocutore delle imprese nelle procedure di appalto ed esecuzione di lavori pubblici. Il Responsabile è legato ad un complesso di attività che vanno dalla programmazione dell'opera pubblica, alla progettazione, esecuzione e collaudo fino al controllo finale sull'esecuzione. La normativa è trasversale in quanto riguarda sia le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo), sia gli enti pubblici (compresi quelli economici), ma anche enti e amministrazioni locali, loro associazioni e consorzi ed altri organismi di diritto pubblico. La titolarità dell'Ufficio del RUP può essere dunque sia statale, che regionale o locale. Il RUP ha anche funzioni di relazione con il pubblico, di cosiddetto front-office, nei confronti dei cittadini, imprenditori e professionisti interessati ad avere informazioni sullo stato di esecuzione di un'opera pubblica. Da questo punto di vista questa figura presenta molte analogie con il responsabile dello sportello unico SUAP ma anche con l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP).

Altro sportello di supporto ai cittadini, con funzioni sia di front-office che di back-office è lo "sportello automobilista", nato con il decreto 358/2000 per semplificare tutti gli adempimenti relativi ai veicoli (dal 16 dicembre 2002 è l'ufficio che si occupa dei trasferimenti di proprietà e per le immatricolazioni; dal 1° giugno 2004 anche delle prime immatricolazioni e/o iscrizioni di veicoli nuovi). I principali compiti sono di tipo amministrativi (e soprattutto anagrafico) ed infatti lo sportello rilascia la documentazione inerente le immatricolazioni autoveicoli e motoveicoli; il rinnovo o aggiornamento della carta di circolazione per trasferimento di proprietà; la reimmatricolazione per smarrimento, sottrazione, deterioramento e distruzione targhe; la cessazione della circolazione dei veicoli a motore e rimorchi per demolizione o per esportazione all'estero. Lo sportello dipende dal Ministero dei Trasporti e la sua attivazione può essere realizzata anche presso enti pubblici esterni al ministero (uffici della motorizzazione civile) ovvero presso imprese private (uffici provinciali e delegazioni dell'ACI e imprese di consulenza automobilistica). In definitiva lo Sportello rappresenta un'interfaccia

²⁴⁵ Si rimanda ora al nuovo *Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi*, adottato con d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in S.O. n. 107, relativo alla G.U. n. 100 del 2 maggio 2006.

unico nei confronti dell'utente finale senza che siano venute meno o siano state accorpate le funzioni amministrative proprie dei vari enti coinvolti. Di qui la possibilità di prevederne l'istituzione anche presso soggetti privati.

Sulla falsariga della regolamentazione del SUAP, ma con minori compiti e funzioni, nasce lo "sportello unico per l'edilizia" (SUE), previsto dal nuovo testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con il d.P.R. 380/2001. Lo sportello cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività. Le funzioni sono prevalentemente amministrative e si svolgono nell'ambito dei procedimenti e delle procedure di natura edilizia. Infatti il SUE svolge le attività più opportune per l'acquisizione, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-*quater* della l. 7 agosto 1990, n. 241, degli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio. E' bene precisare che le competenze del SUE sono relative ai soli procedimenti non rientranti nella competenza dello sportello unico per le attività produttive (così come disposto dall'art. 1 del testo unico: "Sono fatte salve altresì le disposizioni di cui agli articoli 24 e 25 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ed alle relative norme di attuazione, in materia di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi") e quindi, essenzialmente, ai procedimenti relativi ad impianti non produttivi (civili abitazioni). Le amministrazioni titolari dello sportello sono i Comuni, singoli o associati.

In assenza di una specifica disposizione nazionale sono sorti e si sono sviluppati sul territorio gli "sportelli unici PIT" con lo scopo di gestire, in forma coordinata ed omogenea i progetti integrati territoriali di ambito sovracomunale. In via generale i servizi previsti dalla diversa normativa regionale sono generalmente quelli di coordinamento delle amministrazioni e degli enti interessati dai progetti ma anche di rilascio di autorizzazioni, permessi, nulla osta ed altri atti di consenso necessari alla realizzazione degli interventi anche, e spesso per il tramite, di specifiche conferenze di servizi. Lo sportello è di regola istituito in forma associata fra più Comuni o a livello di consorzio.

Sempre in ambito di interventi sul territorio il legislatore ha creato un diverso sportello, lo "sportello espropri", diretto alla cura degli adempimenti connessi con

l'applicazione del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al d.P.R. 327/2001. Lo sportello si occupa dell'attivazione della procedura per espropriazione e della successiva realizzazione dell'opera pubblica attraverso l'adozione dei relativi atti (decreto di esproprio, stima dell'area da espropriare, determinazione provvisoria della indennità ecc...). Le amministrazioni statali, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici, nell'ambito delle rispettive competenze, individuano e disciplinano l'organizzazione dello sportello.

Più recentemente è stato varato lo “sportello telematico”, previsto dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82²⁴⁶, contenente il codice dell'amministrazione digitale. Il codice, promosso dal ministero per l'Innovazione e le tecnologie, ha per obiettivo, soprattutto dopo la riforma attuata con il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159²⁴⁷, la riduzione drastica, se non l'azzeramento, dei certificati rilasciati dalla P.A. in forma cartacea, l'implementazione nell'uso della posta elettronica (è stata fissata al 1° settembre 2006 la data entro cui le amministrazioni pubbliche dovranno dotarsi di un indirizzo di posta elettronica istituzionale ed uno di posta elettronica certificata per conferire certezza legale alle comunicazioni), degli archivi digitali, delle conferenze di servizi on-line e la valorizzazione degli sportelli SUAP attraverso gli strumenti informatici. Una delle novità più rilevanti del decreto, infine, riguarda proprio lo Sportello unico per le attività produttive SUAP, che dovrebbe diventare uno “Sportello telematico”, basato su archivi, documentazione e gestione di procedimenti on-line²⁴⁸.

Anche gli ultimi due sportelli in esame recano simili caratteristiche. Si riferiscono ad una particolare tipologia di soggetti in posizione di disagio o di potenziale difficoltà per lo svolgimento di determinate attività. Lo “sportello immigrati”, istituito con al l. n. 18 del 2002 si occupa degli adempimenti amministrativi cui sono soggetti gli stranieri ai fini dell'ottenimento o del rinnovo

²⁴⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 maggio 2005 – S. O. n. 93.

²⁴⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2006 n. 99, il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159 integra il Codice dell'Amministrazione Digitale, in vigore dal 1° gennaio 2006.

²⁴⁸ Infatti, l'art. 10 del decreto prevede alcuni principi che devono informare la costituzione e riorganizzazione dei nuovi sportelli SUAP: “Lo sportello unico ... è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica. Gli sportelli unici consentono l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente in via telematica e sono integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni” ed un impegno in tal senso dello Stato stesso: “Al fine di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalità omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale, lo Stato ... individua uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le migliori esperienze realizzate che garantiscano l'interoperabilità delle soluzioni individuate. Lo Stato realizza ... un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali”.

del permesso di soggiorno, in particolare quello per motivi lavorativi²⁴⁹. Lo sportello è formato da rappresentanti della Prefettura, della Direzione Provinciale del Lavoro e della Questura ed ha lo scopo di fornire, contestualmente, una serie di informazioni utili ai fini della verifica della regolarità della posizione del richiedente il permesso di soggiorno. La titolarità del servizio è in capo al Ministero dell'Interno, mentre la gestione operativa e degli Uffici territoriali di Governo – Prefettura in collaborazione, come detto con i servizi la Direzione provinciale del lavoro, delle Questure e dei Centri per l'impiego.

La l. n 328 del 2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), invece, nel prevedere la revisione e lo snellimento delle procedure relative all'accertamento dell'invalidità civile e alla concessione delle prestazioni previdenziali, indica la soluzione organizzativa migliore nella previsione di uno sportello unico. La stessa legge, poi, prevede un servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari. Si tratta di funzioni di informazione ed assistenza (front-office) di carattere socio-sanitario rimessi alla regolamentazione regionale ed alla gestione da parte delle amministrazioni locali.

L'esame appena svolto dei principali sportelli, consente di individuare alcuni elementi comuni ed alcune differenze, anche profonde, fra le varie strutture.

Gli sportelli unici nascono in primo luogo per fornire un interlocutore unico ad una particolare tipologia di soggetti individuata per alcune caratteristiche unificanti. Vi sono sportelli rivolti al mondo professionale ed imprenditoriale, qualunque sia l'attività da questi svolta (SUAP, SPRINT, sportello espropri, sportelli polifunzionali della Camera di commercio, sportelli PIT), altri invece specificamente rivolti a particolari imprese (*film commission*) o a particolari cittadini (sportello sociale, sportello automobilista) e non cittadini (sportello immigrazione). Lo Sportello per l'edilizia ed il responsabile unico dei lavori pubblici, in questo caso, fanno eccezione, rivolgendosi non tanto a determinati soggetti, quanto alla tipologia di attività che questi intendono svolgere (intervento edilizio o realizzazione di un'opera pubblica) a prescindere dalla natura degli stessi (imprenditori o persone fisiche) e dal fatto che siano cittadini italiani o meno.

²⁴⁹ Il datore di lavoro è il primo interlocutore dello sportello ed a questi presenta i documenti e la richiesta nominativa di nulla osta di lavoro; lo sportello unico poi, entro i successivi quaranta giorni dalla richiesta, autorizza il nulla osta al lavoro subordinato. Gli uffici consolari del paese di provenienza dello straniero provvedono a rilasciare il visto di ingresso e così il lavoratore straniero si reca allo sportello per la firma del contratto di soggiorno.

Sotto altro profilo, si può evidenziare come l'esigenza del legislatore sia quella di facilitare il rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione in primo luogo mettendo a disposizione dei primi un interlocutore unico, un punto di riferimento anche fisico al quale rivolgere quesiti o presso il quale svolgere adempimenti amministrativi (di vario genere). La semplificazione delle procedure risulta secondaria in questo percorso ed è un fattore eventuale, non necessario alla identificazione dello sportello.

In definitiva, il legislatore intende fornire, tramite gli sportelli unici, un diverso modo di rispondere alle esigenze ed ai bisogni dei cittadini, riorganizzando la macchina burocratica in funzione delle diverse caratteristiche degli utenti, dei clienti della Pubblica Amministrazione. In questa logica non appare anomala la presenza di molti sportelli, diversi fra loro, i quali, ciascuno nel proprio ambito sono "unici", cioè tendenzialmente gli interlocutori diretti della particolare tipologia di cittadino cui si riferiscono. Nel prosieguo si concentrerà l'attenzione sullo sportello SUAP, lo sportello unico di maggiore interesse per il sistema delle attività produttive in quanto la sua disciplina oltre a profili organizzativi (interlocutore unico) ha inteso introdurre anche elementi di semplificazione amministrativa e documentale.

Fra gli strumenti introdotti dal legislatore nazionale che più di tutti può costituire un meccanismo di semplificazione amministrativa è senz'altro lo Sportello Unico per le Attività Produttive, originariamente disciplinato dal d. lgs. 112/1998.

Il Capo IV del D.Lgs. 112/1998 è stato inserito dal Governo sulla base della delega contenuta nell'art. 4 comma 4 lett. c) della l. 59/1997 che ha l'obiettivo di *"ridefinire, riordinare e razionalizzare per quanto possibile individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali"*²⁵⁰.

I presupposti, dunque, sono chiari: la normativa deve essere letta in un'ottica di miglioramento e razionalizzazione delle strutture organizzative esistenti, oltre che in una logica di continuità rispetto alla tradizionale struttura organizzativa della pubblica amministrazione. La stessa normativa, comunque, rappresenta il tentativo di "ridefinire" nuovi modelli organizzativi e funzionali in merito alla disciplina

²⁵⁰ Come può leggersi nella relazione che accompagna la presentazione del testo legislativo.

delle attività economiche ed industriali²⁵¹, dettando i principi ed i criteri direttivi per la ripartizione interistituzionale delle competenze fra l'amministrazione comunale (presso la quale viene di regola istituito il SUAP), da un lato e "qualunque organo o amministrazione dello Stato o ... enti da questo dipendenti", dall'altro²⁵². In secondo luogo, il capo IV del Titolo II del Decreto detta una articolata disciplina, sempre di carattere generale, in merito alle problematiche attinenti l'istituzione dello Sportello Unico.

Questa disciplina ha una duplice valenza: sotto il profilo organizzativo e sotto il profilo funzionale.

In definitiva dunque, l'ottica con cui dobbiamo procedere ad analizzare la disciplina normativa contenuta nel d.lgs. 112/1998, ma anche nella normativa di attuazione dello stesso (d.P.R. 447/1998), deve dar conto di queste tre diverse prospettive di analisi: in primo luogo lo Sportello Unico quale struttura organizzativa inserita in un quadro organizzativo pubblico più ampio; in secondo luogo lo Sportello Unico e gli aspetti organizzativi specifici, nei suoi rapporti con gli altri uffici dell'Amministrazione Comunale; infine il procedimento unico e le implicazioni sulla disciplina normativa (speciale) vigente.

²⁵¹ Cfr. F. BASSANINI, F. PAPARO, G. TIBERI, cit., p. 43-44: "Va ricordato, infatti, che la disciplina istitutiva dello sportello unico per le attività produttive trae origine da una delega legislativa (titolo I della l. 59 del 1997) concernente il conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali. In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai Comuni (singoli o associati) di tutte le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza coinvolte; e sta, solo in seconda battuta, nella previsione che i Comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, e consegue all'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque alla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale".

²⁵² Questo aspetto è stato spesso trascurato nel dibattito sull'analisi del d.P.R. 447/1998, almeno fino all'approvazione del d.P.R. 400/2000. Sottolinea questo aspetto anche R. SESTINI, *La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, introdotto dalla riforma Bassanini*, in "La rete telematica dei comuni italiani", in *Ancitel.it*, 1999, secondo cui "La nuova disciplina, come già evidenziato in premessa, è direttamente connessa al processo in atto di trasferimento delle competenze amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali", 16: "Lo sportello unico si connette, infatti, a due diversi profili della riforma avviata con la l. n. 59 del 15 marzo 1997 ("legge Bassanini", successivamente modificata ed integrata dalle ulteriori leggi promosse dal medesimo Ministro, nn. 127/97 e 191/98, e dalla prima delle leggi annuali di semplificazione, per il 1999, previste dalla stessa l. 59) concernenti, rispettivamente, il trasferimento di funzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali e la semplificazione degli attuali procedimenti amministrativi".

In questo senso, la nascita dello Sportello Unico può essere vista come una forma di reingegnerizzazione dei processi e delle procedure amministrative dell'ente locale²⁵³.

Ogni analisi che non tenga conto di tutti e tre questi aspetti non può che essere parziale e, cosa più importante, non può che far perdere la prospettiva complessiva dell'intervento riorganizzativo voluto dal legislatore.

Il dibattito non è soltanto teorico²⁵⁴.

Una diversa prospettiva di analisi (e la mancata considerazione di taluni di questi profili) conduce a posizioni interpretative concrete ed operative diverse e spesso non riesce a dare spiegazioni coerenti di alcuni profili della normativa che, soprattutto per quanto attiene al d.P.R. 447/1998, non appaiono di immediata interpretazione.

Tanti sono i profili di indagine per affrontare il tema del SUAP e diverse sono le relative prospettive (e spesso le conclusioni a cui si è giunti); occorre senz'altro fare una scelta fra queste, dando per scontata la conoscenza di certe tematiche (principi di organizzazione aziendale) e di certi istituti giuridici (denuncia di inizio attività, silenzio-assenso ecc.) e della nuova riforma del titolo V della Costituzione in gran parte descritti nella prima parte di questo testo²⁵⁵.

In queste premesse introduttive vogliamo segnalare anticipatamente questa scelta, in modo che sia chiaro il percorso logico sviluppato. In primo luogo occorre dire che il tema dello Sportello Unico è tanto importante quanto ampio è l'ambito di rilevanza che lo stesso occupa nella vita della Pubblica Amministrazione e dei diretti interessati (gli utenti del servizio). In secondo luogo preme sottolineare, come si vedrà in seguito, la disciplina del SUAP non innova significativamente

²⁵³ Si v. sul punto, di recente, ; R. MORZENTI PELLEGRINI, *La semplificazione competitiva e lo sportello unico*, cit.; A. TONTI, *La semplificazione dei processi e delle procedure - modelli e strumenti operativi per il decentramento nella P.A.*, cit.; AIPA, *La reingegnerizzazione dei processi nella pubblica amministrazione*, Roma, 1998.

²⁵⁴ Sul punto è bene ricordare quanto osservato dalla Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Giur. cost.*, 2002, 2791. Si v., ancora, R. SESTINI, *Modelli di riorganizzazione comunale e degli enti terzi e gestione del procedimento unico alla luce della recente giurisprudenza*, (Relazione al III incontro nazionale dei responsabili di sportello unico per le attività produttive organizzato dal Foromez - Napoli, 27 marzo 2003), in *Ancitel.it, 2003*: "Il medesimo tema del rapporto fra Comune da un lato, e Regione ed altri Enti istruttori dall'altro, è stato altresì oggetto della più recente sentenza costituzionale n. 376/2002, che ha anche affrontato i temi del rapporto fra regolamento statale sullo sportello unico e norme regionali nell'ambito del processo di semplificazione e delegificazione e dell'incidenza delle sopravvenute norme di riforma costituzionale sulla disciplina regolamentare dello sportello unico per le attività produttive".

²⁵⁵ Da ultimo, per le tematiche segnalate, si v. la ricostruzione accurata di M. ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento*, cit..

l'ordinamento in termini di istituti giuridici a supporto della gestione dei procedimenti amministrativi (nel d.P.R. n. 447/1998 si ritrovano le solite problematiche di sempre: quelle inerenti i termini del procedimento, l'applicazione del silenzio-assenso, l'autocertificazione delle istanze e la dichiarazione di inizio attività, le conferenze dei servizi ed il responsabile del procedimento, la verifica delle istanze e lo svolgimento dell'istruttoria procedimentale ecc.).

Infine va ribadito che la normativa in oggetto mette a disposizione degli operatori dell'ente locale alcuni strumenti organizzativi e detta delle linee di fondo a supporto delle scelte organizzative, da leggersi in un'ottica di federalismo o quantomeno di decentramento amministrativo (oggi la lettura è d'obbligo anche in conseguenza della recente riforma costituzionale).

Sulla base di queste considerazioni è possibile proceder ad analizzare le specifiche disposizioni del d.lgs. n. 112/1998 relative allo Sportello Unico per le attività produttive.

Il capo IV del d.lgs. n. 112/1998 è stato inserito dal Governo sulla base della delega contenuta nell'art. 4 comma 4 lett. c) della l. n. 59/1997 che, lo si ricorda, ha l'obiettivo di *“ridefinire, riordinare e razionalizzare per quanto possibile individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali”*.

I presupposti dunque sono chiari: la normativa che si andrà ad analizzare va letta in un'ottica di miglioramento e razionalizzazione delle strutture organizzative esistenti (*“riordinare e razionalizzare”*), in una logica di continuità rispetto alla tradizionale struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione; la stessa normativa però va inquadrata, anche e soprattutto, come il tentativo di *“ridefinire”* nuovi modelli organizzativi e funzionali in merito alla disciplina delle attività economiche ed industriali; l'ambito di riferimento è volutamente generale: la disciplina (come si vedrà organizzativa e funzionale) delle attività economiche.

La disciplina normativa sul SUAP è contenuta in un capo specifico (il Capo IV) del Titolo II *“Sviluppo economico ed attività produttive”* del decreto: l'art. 23 disciplina il sistema di conferimento delle funzioni relative allo Sportello Unico nell'ambito dei principi di sussidiarietà e del federalismo amministrativo ai quali abbiamo fatto accenno nelle pagine precedenti; l'art. 24 invece detta i principi di carattere organizzativo; l'art. 25 detta i principi relativi alla disciplina funzionale, con particolare riferimento al procedimento unico; gli articoli 25 e 26 dettano

invece disposizioni specifiche e precisazioni in merito a quanto contenuto negli articoli precedenti.

Le considerazioni che possono trarsi da questa prima lettura di carattere formale, sottolineate in parte anche negli studi in materia²⁵⁶, sono diverse.

La disciplina relativa allo Sportello Unico costituisce diretta attuazione dei principi contenuti nella l. n. 59/1997, ed in particolare del principio di sussidiarietà e del c.d. “federalismo amministrativo”.

L’art. 11 del decreto, infatti, definisce il campo di applicazione del Titolo II, e quindi anche degli articoli 23 e ss., precisando che: “In attuazione della delega conferita dall’articolo 1 della l. 15 marzo 1997, n. 59, il presente titolo disciplina il conferimento alle regioni ed agli enti locali, nonché, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali, delle funzioni e compiti esercitati, nel settore dello sviluppo economico, da qualunque organo o amministrazione dello Stato o da enti pubblici da questo dipendenti”.

La normativa in commento, quindi, detta in primo luogo i principi ed i criteri direttivi per la ripartizione interistituzionale delle competenze fra l’Amministrazione Comunale (presso la quale viene di regola istituito il SUAP), da un lato e “qualunque organo o amministrazione dello Stato o ... enti da questo dipendenti”, dall’altro²⁵⁷.

In secondo luogo, il capo IV del Titolo II del decreto detta una articolata disciplina, sempre di carattere generale, in merito alle problematiche attinenti l’istituzione dello Sportello Unico.

Questa disciplina ha una duplice valenza: sotto il profilo organizzativo (problematica affrontata essenzialmente dall’art. 24) e sotto il profilo funzionale (problematica affrontata essenzialmente dall’art. 25).

In definitiva, dunque, l’ottica con cui dobbiamo procedere ad analizzare la disciplina normativa contenuta nel d.lgs. n. 112/1998, ma anche nella normativa di

²⁵⁶ Cfr. P. MASCIOCCHI, *I procedimenti per la localizzazione industriale*, Milano, 2000, p. 4.

²⁵⁷ Questo aspetto è stato spesso trascurato nel dibattito sull’analisi del d.P.R. n. 447/1998, almeno fino all’approvazione del d.P.R. n. 400/2000. Sottolinea questo aspetto anche R. SESTINI, *La disciplina del nuovo sportello unico per le attività produttive introdotto dalla “riforma Bassanini”*, in *www.formez.it*: “La nuova disciplina, come già evidenziato in premessa, è direttamente connessa al processo in atto di trasferimento delle competenze amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali ...omissis...Lo sportello unico si connette, infatti, a due diversi profili della riforma avviata con la l. n. 59 del 15 marzo 1997 (“legge Bassanini”, successivamente modificata ed integrata dalle ulteriori leggi promosse dal medesimo Ministro, nn. 127/97 e 191/98, e dalla prima delle leggi annuali di semplificazione, per il 1999, previste dalla stessa l. 59) concernenti, rispettivamente, il trasferimento di funzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali e la semplificazione degli attuali procedimenti amministrativi”.

attuazione dello stesso (d.P.R. n. 447/1998)²⁵⁸, deve dar conto di queste tre diverse prospettive di analisi: lo Sportello Unico quale struttura organizzativa inserita in un quadro organizzativo pubblico più ampio; lo Sportello Unico e gli aspetti organizzativi specifici, nei suoi rapporti con gli altri uffici dell'Amministrazione Comunale; il procedimento unico e le implicazioni sulla disciplina normativa (speciale) vigente.

L'art. 23 del decreto, in particolare, detta le disposizioni²⁵⁹ di conferimento delle funzioni inerenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione nonché quelle più generali relative al coordinamento ed al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese e prevede: l'attribuzione all'amministrazione comunale²⁶⁰ delle *“funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie”* ha carattere esclusivo ed implica il trasferimento della titolarità oltre che dell'esercizio delle stesse nella logica più volte accennata dal principio di sussidiarietà; l'attribuzione delle citate funzioni amministrative comporta l'attribuzione anche delle competenze amministrative strumentali all'esercizio delle stesse, nonché l'attribuzione della titolarità nella adozione delle relative disposizioni normative (potestà regolamentare) ed organizzative.

L'art. 24, invece, detta i principi generali in merito ai profili organizzativi del costituendo Sportello Unico delle Attività Produttive. Il comma 1 recita: *“Ogni*

²⁵⁸ Cfr. S. CHIARELLI, *Lo sportello unico: scelte procedurali e conseguenze organizzative con particolare riferimento all'esperienza nell'ambito della provincia di Firenze*, in *Riv. amm. della Regione Toscana*, 2002, p. 41 ss.

²⁵⁹ Cfr. *“Art. 23. Conferimento di funzioni ai comuni. 1. Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. 2. Nell'ambito delle funzioni conferite in materia di industria dall'articolo 19, le regioni provvedono, nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, anche attraverso le province, al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali. L'assistenza consiste, in particolare, nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi e all'attività delle unità organizzative di cui all'articolo 24, nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo. 3. Le funzioni di assistenza sono esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive”*.

²⁶⁰ D'ora in poi, per comodità espositiva, si citerà unicamente l'ipotesi della gestione Comunale del SUAP ma le considerazioni fatte valgono anche, *mutatis mutandis*, in caso di gestione associata o presso enti o associazioni private).

comune esercita, singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali, le funzioni di cui all'articolo 23, assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento”.

Dalla lettura della disposizione si ricava che: è obbligatoria l’istituzione dello Sportello Unico da parte dell’amministrazione comunale (“ogni comune esercita”), potendo il Comune scegliere soltanto la soluzione organizzativa “esterna”²⁶¹ più idonea fra le due opzioni fornite dalla norma: la gestione autonoma o la gestione in forma associata²⁶²; lo Sportello dovrà esercitare tutte le funzioni previste dall’art. 23 e cioè sia le funzioni inerenti la localizzazione ed all’autorizzazione degli impianti produttivi, sia quelle di carattere informativo e promozionale;

Nella parte in cui si evidenzia la necessità che sia “*un'unica struttura ... responsabile dell'intero procedimento*” si dà rilievo agli altri due profili: al profilo più propriamente organizzativo, che esprime l’esigenza che sia una struttura organizzativa autonoma ed unica a svolgere tutte le funzioni di cui all’art. 23; al profilo funzionale, per il quale si punta l’attenzione sull’esigenza che vi sia un unico procedimento, con un solo responsabile²⁶³.

²⁶¹ In contrapposizione alla organizzazione “interna” con la quale, vedremo in seguito, si vogliono evidenziare gli aspetti relativi alla collocazione dell’Unità organizzativa “Sportello Unico” nell’ambito dell’organizzazione comunale.

²⁶² Il comma 5 precisa: “Laddove siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, l'accordo tra gli enti locali coinvolti può prevedere che la gestione dello sportello unico sia attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto”.

²⁶³ Cfr. C. COSENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, cit. p. 36 ss., individuano i seguenti principi organizzativi “l’unicità della struttura; la costituzione dello Sportello Unico in grado di fornire ogni informazione concernente le condizioni di esercizio delle attività produttive; la possibilità di stipulare convenzioni con le Camere di Commercio; la possibilità di affidare atti istruttori all’esterno; la possibilità di affidare la gestione dello Sportello al soggetto responsabile del patto territoriale o contratto d’area”.

L'art. 25²⁶⁴ tratta in maniera specifica del procedimento unico, ed in particolare detta delle disposizioni generali, immediatamente precettive, in ordine ai profili più rilevanti. In particolare, il primo comma dispone: *“Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico. L'istruttoria ha per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza”*.

Dalla norma, letta sotto altro angolo visuale, possono ricavarsi anche le seguenti implicazioni: l'oggetto del procedimento amministrativo è l'attività di impresa in senso lato e nel suo complesso e non singoli e specifici momenti dell'attività; l'attività istruttoria, invece, dovrà essere svolta avendo cura a particolari profili di indagine che sono, oltre a quelli espressamente indicati (*“profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza”*) ovviamente anche quelli commerciali ed amministrativi in senso lato.

L'indicazione del legislatore non ha ovviamente carattere tassativo, come testimoniato dall'inciso *“in particolare”*, tanto che sono evidenziati i profili di verifica tradizionalmente non propri dei procedimenti di competenza comunale (che di regola, appunto, trattava e tratta, al di fuori dello Sportello Unico, i profili edilizi, commerciali, ed appunto amministrativi inerenti le professioni del turismo o le attività ricettive).

²⁶⁴ L'art. 25 comma 2 prevede infatti: *“Il procedimento, disciplinato con uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, si ispira ai seguenti principi:a) istituzione di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e individuazione del responsabile del procedimento;b) trasparenza delle procedure e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi;c) facoltà per l'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione, sotto la propria responsabilità, della conformità del progetto alle singole prescrizioni delle norme vigenti;d) facoltà per l'interessato, inutilmente decorsi i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte, previa valutazione favorevole di impatto ambientale, ove prevista dalle norme vigenti e purché abbia ottenuto la concessione edilizia;e) previsione dell'obbligo della riduzione in pristino nel caso di falsità di alcuna delle autocertificazioni, fatti salvi i casi di errori od omissioni materiali suscettibili di correzioni o integrazioni;f) possibilità del ricorso da parte del comune, nella qualità di amministrazione procedente, ove non sia esercitata la facoltà di cui alla lettera c), alla conferenza di servizi, le cui determinazioni sostituiscono il provvedimento ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127;g) possibilità del ricorso alla conferenza di servizi quando il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico; in tal caso, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni avanzate in conferenza di servizi nonché delle osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150;h) effettuazione del collaudo, da parte di soggetti abilitati non collegati professionalmente né economicamente in modo diretto o indiretto all'impresa, con la presenza dei tecnici dell'unità organizzativa, entro i termini stabiliti; l'autorizzazione e il collaudo non esonerano le amministrazioni competenti dalle proprie funzioni di vigilanza e controllo e dalle connesse responsabilità previste dalla legge”*

Come anticipato, però, la disciplina più specifica del procedimento è invece rimessa²⁶⁵ ad uno o più successivi regolamenti (che ad oggi sono rappresentati dal d.P.R. n.447/1998 e dal d.P.R. n.440/2000) per i quali vengono dettati, al di là dei principi generali fissati già nella l. n. 59/1997²⁶⁶, soltanto i principi di riferimento.

Tali principi²⁶⁷ possono essere così sintetizzati:

²⁶⁵ Il comma 2 recita infatti: “2. Il procedimento, disciplinato con uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della l. 15 marzo 1997, n. 59, si ispira ai seguenti principi: a) istituzione di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e individuazione del responsabile del procedimento; b) trasparenza delle procedure e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi; c) facoltà per l'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione, sotto la propria responsabilità, della conformità del progetto alle singole prescrizioni delle norme vigenti; d) facoltà per l'interessato, inutilmente decorsi i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte, previa valutazione favorevole di impatto ambientale, ove prevista dalle norme vigenti e purché abbia ottenuto la concessione edilizia; e) previsione dell'obbligo della riduzione in pristino nel caso di falsità di alcuna delle autocertificazioni, fatti salvi i casi di errori od omissioni materiali suscettibili di correzioni o integrazioni; f) possibilità del ricorso da parte del comune, nella qualità di amministrazione procedente, ove non sia esercitata la facoltà di cui alla lettera c), alla conferenza di servizi, le cui determinazioni sostituiscono il provvedimento ai sensi dell'articolo 14 della l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla l. 15 maggio 1997, n. 127; g) possibilità del ricorso alla conferenza di servizi quando il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico; in tal caso, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni avanzate in conferenza di servizi nonché delle osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della l. 17 agosto 1942, n. 1150; h) effettuazione del collaudo, da parte di soggetti abilitati non collegati professionalmente né economicamente in modo diretto o indiretto all'impresa, con la presenza dei tecnici dell'unità organizzativa, entro i termini stabiliti; l'autorizzazione e il collaudo non esonerano le amministrazioni competenti dalle proprie funzioni di vigilanza e controllo e dalle connesse responsabilità previste dalla legge”.

²⁶⁶ Cfr. R. SESTINI, , *La disciplina del nuovo sportello unico per le attività produttive introdotto dalla “riforma Bassanini*, cit., dove si segnala che “Per i regolamenti di semplificazione previsti dall'art. 20 della l. n. 59/97, sono in particolare previsti alcuni criteri e principi, che hanno guidato la redazione del regolamento sullo sportello unico e che devono essere conosciuti ai fini di una sua corretta interpretazione. I principi previsti riguardano, fra l'altro: la semplificazione dei procedimenti amministrativi connessi e strumentali fra loro, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando competenze ed accorpando funzioni per settori omogenei e sopprimendo organi superflui; la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti, uniformando i tempi per procedimenti fra loro analoghi; la regolazione uniforme per procedimenti dello stesso tipo; la riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e l'accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima autorità; il trasferimento a organi monocratici e a dirigenti amministrativi di funzioni che non richiedono l'esercizio in forma collegiale e la sostituzione, qualora possibile, degli organi collegiali con conferenze di servizi o con l'intervento, nei procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi; la radicale soppressione dei procedimenti non più rispondenti alle finalità perseguite dalla legge o contrari all'ordinamento giuridico nazionale o comunitario; la soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa generale in materia di procedimento amministrativo, qualora non ve ne sia una specifica ragione”.

²⁶⁷ Cfr. R. SESTINI, , *La disciplina del nuovo sportello unico per le attività produttive introdotto dalla “riforma Bassanini*, cit., dove ancora si evidenzia che “In tale sede, è poi emersa la scelta tecnico-normativa di limitare l'esercizio della delega (con il d.lgs. n. 112/98) al nuovo assetto

a) l'individuazione della struttura responsabile del procedimento e del soggetto responsabile dello stesso deve essere predeterminata rispetto al momento dell'attivazione dei procedimenti di competenza dello Sportello Unico;

b) il procedimento unico si basa sui principi di cui alla l. n. 241/1990 (come modificata dalla l. n. 127/1997) ed in particolare il legislatore delegato richiama espressamente il principio di trasparenza e di partecipazione²⁶⁸, nonché gli istituti, in parte rivisitati, del silenzio assenso e del ricorso alla conferenza di servizi;

c) sono previsti strumenti facoltativi, a disposizione dell'interessato, per accelerare il procedimento, quali lo strumento della c.d. "autocertificazione".

L'art. 26 contiene delle disposizioni particolari, in materia di pianificazione urbanistica, che pur essendo rilevanti in merito all'attività svolta dallo Sportello unico, in quanto le attività insediate nelle aree ecologicamente attrezzate sono esonerate dagli adempimenti procedurali (di competenza del SUAP) relativi all'utilizzazione dei servizi forniti, tuttavia non incidono sui profili di carattere generale dell'organizzazione e del funzionamento dello Sportello Unico.

Discorso diverso invece va fatto con riferimento all'art. 27, il quale contiene una disciplina, di carattere eccezionale, circa l'applicabilità degli istituti fin qui analizzati a specifiche e ben individuate materie e/o procedimenti. Esso prevede infatti: *"Sono fatte salve le vigenti norme in materia di valutazione di compatibilità e di impatto ambientale. Per gli impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari, per gli impianti di produzione di materiale d'armamento, per i depositi costieri, per gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali e deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti non si applicano i principi di cui alle lettere c) e d) del comma 2 dell'articolo 25"*.

Dalla lettura di queste disposizioni se ne ricavano alcune conferme di quanto fin qui detto ed alcune ulteriori precisazioni: il procedimento unico si applica in via generale a tutti i procedimenti relativi all'autorizzazione all'esercizio di impianti produttivi; il legislatore, all'interno di questa disciplina generale, ha voluto far salvi specifici procedimenti amministrativi, comunque gestiti dallo Sportello Unico, in ragione della loro specificità, complessità e rilevanza; la disciplina di cui all'art. 27,

di competenze ed ai principi procedurali fondamentali, e di rinviare la puntuale disciplina del nuovo procedimento ad un apposito regolamento di semplificazione (poi adottato con il d.P.R. n. 447/98), anche al fine di ottenere una maggiore duttilità ed elasticità di adeguamento in materia procedimentale, secondo le regole della delegificazione".

²⁶⁸ La partecipazione al procedimento è disciplinata, in via generale, dagli artt. 7-10 della l. n. 241/1990.

ed in generale le disposizioni che prevedono un regime derogatorio alla normativa generale di cui all'art. 25 hanno carattere eccezionale, con le conseguenti implicazioni in merito ai criteri interpretativi da adottare (divieto dell'interpretazione analogica ed estensiva); la disciplina eccezionale in commento opera nei limiti individuati dal legislatore, il quale può limitare la deroga a singoli aspetti e profili (come nel caso dei procedimenti relativi *“impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari, per gli impianti di produzione di materiale d'armamento, per i depositi costieri, per gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali e deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti”* per i quali si applicano tutte le disposizioni generali dell'art. 25 mentre *“non si applicano i principi di cui alle lettere c) e d) del comma 2 dell'articolo 25”* e cioè i principi relativi alla: *“c) facoltà per l'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione, sotto la propria responsabilità, della conformità del progetto alle singole prescrizioni delle norme vigenti;d) facoltà per l'interessato, inutilmente decorsi i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte, previa valutazione favorevole di impatto ambientale, ove prevista dalle norme vigenti e purché abbia ottenuto la concessione edilizia”*).

Il 28 dicembre 1998 viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 *“Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, comma 8, della l. 15 marzo 1997, n. 59”*. Il d.P.R. n. 447/1998 costituisce, allo stesso tempo, il regolamento di attuazione della l. n. 59/1997 (art. 20, comma 8) e del d.lgs. n.112/1998 (artt. 23 e seguenti)²⁶⁹.

²⁶⁹ Cfr. R. SESTINI, , *La disciplina del nuovo sportello unico per le attività produttive introdotto dalla “riforma Bassanini*, cit., dove si rileva come *“Il decreto sullo sportello unico n. 447/1998 va oltre l'importante profilo del coordinamento e della semplificazione degli attuali procedimenti, concernendo l'affidamento delle attività autorizzative in esame ai comuni o loro associazioni, nonché le modalità organizzative ed operative con le quali gli stessi comuni dovranno operare. Per tale aspetto, il regolamento fa riferimento alle altre disposizioni (Capo I) della l. n. 59/1997, che dispongono il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed agli enti locali ...omissis...Come illustrato in precedenza, lo stesso regolamento si pone, peraltro, anche in diretta attuazione del trasferimento di competenze ai comuni e agli enti locali disposto dal d.lgs. n. 112/98, in attuazione della delega recata dalla l. n. 59/1997. Per tale via, il regolamento costituisce quindi anche un parametro di legittimità della successiva attività normativa delle regioni, che non potrà discostarsi da quelle, fra le sue disposizioni, che rispondono ai criteri e principi del d.lgs. e della legge di delega e che costituiscono, secondo l'espressa previsione di legge, principi generali*

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DI IMPRESA NELLA DIMENSIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Impresa e normativa comunitaria. – 2. La direttiva Bolkestein 2006/123/UE. – 3. Il ruolo dell'impresa nella dimensione comunitaria.

1. *Impresa e normativa comunitaria.*

Una volta analizzati i cardini costituzionali della libertà di impresa in un'ottica nazionale e quelli che sono i principali processi di semplificazione (applicata in particolare al settore produttivo) e liberalizzazione sempre in un'ottica domestica, appare utile affrontare, seppur brevemente, quella che è l'evoluzione normativa (a partire dal Trattato UE) della disciplina comunitaria in materia di impresa.

Il Trattato istitutivo dell'Unione Europea prevede, al titolo VI, un intero capo dedicato alle “regole della concorrenza”, una serie di disposizioni di principio e puntuali che contengono i tratti essenziali e fondanti dell'ordinamento comunitario. Per l'articolo 81 infatti “*sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune*”. Come è possibile notare già da questa prima disposizione appare chiaro il valore riconosciuto dall'ordinamento comunitario al “gioco della concorrenza”, cioè al libero dispiegarsi delle regole di mercato nell'ambito delle quali gli operatori devono parità di accesso ai mercati e parità di trattamento onde poter “gareggiare” e confrontarsi con le armi proprie del mercato: la qualità dei prodotti ed i prezzi.

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio della tipologia di mercato pensata dal trattato, se di un mercato in concorrenza perfetta o di un mercato comunque regolamentato. Ciò che preme evidenziare è il carattere centrale della concorrenza in una visione nella quale ciò che emerge è il rapporto fra le imprese che operano nel mercato e non anche (o non solo) del rapporto fra queste e gli altri attori (consumatori, categorie deboli, amministrazioni). Come abbiamo visto nei

dell'ordinamento. Il regolamento è inoltre immediatamente applicabile anche nei confronti delle regioni, secondo quanto previsto dall'art. 20 della l. n. 59, fino a quando le stesse non avranno disciplinato con propria legge la materia”.

primi paragrafi di questo testo, questa impostazione è distante dalla visione della nostra Carta Costituzionale (almeno prima della riforma del 2001) o comunque prende le mosse da un punto di partenza diverso.

La tutela della concorrenza comporta l'applicazione di limiti e divieti a carico sia dei privati (divieto di accordi), sia di associazioni di privati (divieto di accordi e pratiche concordate) che delle istituzioni pubbliche (divieto di diritti speciali o esclusivi ai sensi dell'art. 86).

In questa prospettiva, è utile precisarlo, le disposizioni del trattato UE (almeno quelle degli artt. 81-86), sono rivolte principalmente, se non essenzialmente, a dettare i principi generali di un sistema normativo “antitrust” mediante il quale si vuole evitare la costituzione di regimi anticoncorrenziali (monopolistici o duopolistici) o comunque la creazione di posizioni di supremazia e di abuso della propria posizione anticoncorrenziale.

2. *La direttiva Bolkestein 2006/123/UE.*

Il principale punto di approdo dell'evoluzione normativa comunitaria in materia di libertà di impresa (ed in particolare di libertà di impresa nel settore dei servizi) è senz'altro rappresentato dalla Direttiva 2006/123/UE, denominata più semplicemente “direttiva Bolkestein”²⁷⁰ (o “Direttiva servizi”).

L'importanza di tale provvedimento è dettata in primo luogo dalla considerazione per cui circa il 70 per cento del prodotto interno lordo comunitario e quasi la stessa percentuale di posti di lavoro ruotano oggi intorno al settore dei servizi. In secondo luogo occorre considerare che i servizi, per le loro caratteristiche intrinseche, costituiscono oggi una parte residua degli scambi intracomunitari o transnazionali (20% circa) e pertanto una politica comunitaria nel settore può avere significativi effetti positivi al fine di favorire una maggiore integrazione comunitaria.

Alla luce di queste premesse, come detto, la Commissione ha portato avanti una proposta di direttiva che, dopo alterne vicende²⁷¹, è stata definitivamente

²⁷⁰ Dal nome del Commissario al Mercato interno, Frits Bolkestein, che l'ha proposta.

²⁷¹ Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009, p. 11 ss.

approvata nel dicembre 2006 e che dovrà essere recepita dagli stati membri entro il 28 dicembre 2009.

La direttiva si muove fondamentalmente secondo 4 linee direttrici ben definite ed illustrate nel preambolo: essa intende in primo luogo avere una vocazione orizzontale, cioè un campo di applicazione non limitato a specifici settori: infatti le disposizioni della direttiva si applicano a tutti i servizi salvo alcune esclusioni specificamente individuate. Questo carattere, non proprio di tutte le direttive, la rende un corpus normativo ad ampio campo di applicazione, idoneo ad incidere su una significativa quantità di posizioni giuridiche soggettive.

In secondo luogo, anche in conseguenza di quanto detto poc'anzi, la direttiva intende porsi quale strumento quadro di regolamentazione della materia attraverso l'individuazione di una serie di principi normativi essenziali e di divieti generali validi per ogni fattispecie che rientri nel suo campo di applicazione. Di conseguenza essa non ha l'obiettivo di armonizzare le legislazioni nazionali bensì di dettare principi validi in via generale ed astratta, che spetterà poi ai legislatori nazionali calare nella propria realtà. In questo senso la direttiva rappresenta uno dei più importanti interventi di attuazione dei diritti di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi mai attuati in ambito comunitario.

In terzo luogo la direttiva Bolkestein ha inteso tradurre in disposizioni normative oltre 50 anni di giurisprudenza comunitaria in materia di libertà di stabilimento e di servizi, volendo rappresentare una sorta di “testo unico” in materia.

Infine, quarta direttrice di sviluppo, la direttiva è stata pensata e poi approvata per essere complementare ed aggiuntiva rispetto al vigente diritto comunitario ed anche alle future disposizioni in materia. Quest'ultimo punto è ben chiarito dall'art. 3 paragrafo 1 della direttiva, la quale recita: “*Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche*”. In definitiva dunque, in caso di contrasto fra specifiche disposizioni prevalgono le norme di settore, mentre in caso di contrasto fra norme a carattere generale prevale la disciplina quadro della direttiva Bolkestein.

Ciò premesso, lungi dal voler analizzare in questa fase tutti gli aspetti della Direttiva, appare invece utile concentrarsi su alcuni punti fondamentali della stessa ed in particolare sul capo II dedicato alla semplificazione amministrativa e sul capo III concernente il regime di autorizzazione. In queste disposizioni troveremo riferimenti espliciti, direi evidenti, in merito allo stretto legame che sussiste fra i principi di liberalizzazione (e più in generale di tutela della libera concorrenza) ed i principi di semplificazione dell'azione amministrativa.

Il capo II della Direttiva, come anticipato, è dedicato al tema della semplificazione amministrativa (non generale, ma, ovviamente, applicata al settore dei servizi). L'art. 5 infatti dispone che *“Gli Stati membri esaminano le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio. Laddove le procedure e formalità esaminate ai sensi del presente paragrafo non sono sufficientemente semplici, gli Stati membri le semplificano”*. Già da questa prima disposizione appare chiaro l'intento del legislatore comunitario: utilizzare la semplificazione amministrativa come meccanismo, strumento di facilitazione all'avvio (o all'esercizio) di una attività di impresa che opera nel settore dei servizi. Letta in negativo la norma dispone un generale divieto di aggravamento dei procedimenti amministrativi laddove questi si riferiscano a procedure inerenti l'accesso ad una attività di servizi o al suo esercizio, imponendo agli Stati membri, secondo la propria legislazione (ma vedremo, tenuto conto dei principi contenuti nei successivi articoli della Direttiva) di semplificare detti adempimenti.

In questa prima accezione non è ancora chiaro se la direttiva alluda a forme di semplificazione amministrativa a carattere procedimentale oppure se faccia riferimento a semplici meccanismi di semplificazione documentale (autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive). Il comma 3 dello stesso articolo 5, detta alcune disposizioni a carattere puntuale (non più principi generali), volte a garantire un minimo comune denominatore di semplificazione documentale prevedendo che ogni Stato membro debba accettare la documentazione (anche non in originale o copia conforme ed anche senza obbligo di traduzione giurata) di altro Stato membro qualora “equipollente” per la dimostrazione del possesso di requisiti richiesti in base alla legislazione domestica.

Siamo di fronte ad una applicazione concreta del “divieto di aggravamento” procedimentale in base al quale si fa obbligo ad ogni Stato membro di accettare come valida (salve le verifiche ed i controlli e salve le eccezioni dell'ultima parte

del comma 3 dell'articolo 5²⁷²) la dimostrazione di requisiti tramite la produzione di documentazione “informale”, in lingua originale ed anche se non specificamente attinente alla procedura amministrativa attivata dall'interessato.

Come è possibile notare la disciplina sopra descritta prescinde dalla specifica organizzazione del sistema di controlli sulle attività prevista dai singoli Stati membri. A prescindere dalle modalità di verifica del rispetto dei requisiti per avviare o esercitare una attività di servizi, ciascun Stato membro non deve aggravare il procedimento amministrativo (ed anzi lo deve semplificare) ed allo stesso tempo deve garantire l'utilizzabilità della documentazione formata nel Paese di origine non imponendo formalità ed adempimenti inutili (copia conforme, traduzione giurata ecc...) che possano ritardare l'espletamento delle procedure.

Il successivo articolo 6 della direttiva va oltre e si spinge proprio a definire gli elementi fondamentali (ma anche di dettaglio in alcuni punti) della struttura organizzativa che ogni Stato membro deve costituire per la gestione degli adempimenti amministrativi a carico degli operatori economici del settore. Questa struttura organizzativa (già nota in molti ordinamenti, e come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, anche in Italia) prende il nome di “Sportello Unico”.

Lo Sportello Unico è una struttura organizzativa che ogni Stato membro deve costituire (a livello territoriale²⁷³ che ritiene più opportuno) in primo luogo per espletare *“tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali ”* nonché le *“domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle [...] attività”*.

Ciò che si vuole realizzare, come appare evidente anche dal nome della struttura, è un “unico” punto di accesso per ciascun imprenditore o libero professionista, attraverso il quale poter svolgere tutti gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio di una attività. Essenziale è che il singolo

²⁷² “ salvo le eccezioni giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, fra cui l'ordine pubblico e la sicurezza ”.

²⁷³ Nazionale, Regionale, Provinciale, Comunale o infra-comunale. In definitiva la direttiva lascia liberi gli stati membri di definire il livello territoriale nel quale inserire lo Sportello Unico fermo restando che lo stesso dovrà gestire una serie di procedure ed attività informative specificamente descritte dalla normativa comunitaria. Il comma 2 dell'art. 6 della Direttiva recita infatti *“L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali ”*

operatore possa far riferimento ad un unico ufficio, qualunque sia la sua natura (pubblica o anche privata) o la sua ubicazione geografica.

In questa accezione lo Sportello Unico rappresenta una forma di semplificazione nuova, non legata alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dell'impresa (che teoricamente potrebbero rimanere immutati), bensì diretta a garantire all'imprenditore "facilità di contatto" nella ricerca del proprio interlocutore (che da ora in poi sarà, appunto, unico).

Lo Sportello Unico quindi, a prescindere da specifici interventi di semplificazione amministrativa e/o documentale, deve essere riconoscibile dall'interessato, facilmente accessibile anche mediante gli strumenti telematici²⁷⁴, per poter avviare un contatto con l'imprenditore al fine di fornire a questi tutte le informazioni²⁷⁵ necessarie per lo svolgimento dei propri adempimenti.

Come detto, leggendo i primi articoli della direttiva, possiamo sottolineare un forte impulso alla semplificazione ma, sotto il profilo operativo, né l'art. 5 (norma di principio) né l'art. 6 sullo Sportello Unico definiscono modalità operative per realizzare concretamente una vera semplificazione a favore delle imprese.

Questa concretezza nella operatività della direttiva la troviamo invece nei successivi articoli 9 e seguenti laddove si pongono le basi per il superamento, progressivo ma definitivo, del regime di autorizzazione come sistema fondamentale di regolamentazione dei rapporti amministrativi fra Stato ed impresa.

L'articolo 9 infatti chiarisce da subito che il regime di preventiva autorizzazione (definita dall'art. 4 come "*qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio*") per l'accesso ad una attività di servizi o

²⁷⁴ L'art. 8 della Direttiva dispone infatti: "*Gli Stati membri provvedono affinché le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti*".

²⁷⁵ Fra le informazioni che è tenuto a fornire l'articolo 7 comma 1 elenca: "*a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle; b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi; c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi; d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori; e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica*".

per il suo esercizio è ammesso soltanto in via residuale ed eccezionale, al verificarsi di specifiche circostanze evidenziate nella stessa direttiva.

A tale eccezionalità fa da contraltare la regola della libertà di accesso al mercato dei servizi, ed al suo esercizio, senza necessità di preventivi titoli abilitativi (quantomeno espressi) fermo restando il potere di controllo ed intervento successivo sia repressivo che sanzionatorio.

La direttiva ha voluto “aggravare” il compito degli Stati membri che intendano mantenere regimi di autorizzazione, prevedendo da un lato l'obbligo per gli stessi di fornire specifica motivazione delle scelte adottate inviando altresì una relazione alla Commissione²⁷⁶ con indicazione espressa dei regimi di autorizzazione mantenuti in essere, dall'altro inserendo una serie di vincoli di contenuto ai regimi di autorizzazioni mantenuti dagli Stati membri.

In particolare, fermo il principio generale per cui il potere di autorizzazione (quello che definiremo frutto della discrezionalità amministrativa) non possa essere utilizzato in modo arbitrario, la direttiva prevede che i criteri adottati dai singoli Stati membri debbano essere non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari ed inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente e trasparenti ed accessibili. Siamo di fronte a regimi autorizzativi in cui scompare o si riduce drasticamente la discrezionalità amministrativa (tipica della nostra tradizione giuridico-amministrativa).

Altri criteri, limitazioni e precisazioni sono poi contenute negli articoli 10 e seguenti della direttiva, ma in questa sede non interessa un approfondimento di merito.

Ciò che preme sottolineare due aspetti fondamentali della nuova regolamentazione. Da un lato la previsione generalizzata dell'assenza di preventivi regimi di autorizzazione preventiva per l'avvio e l'esercizio di una attività di prestazione di servizi; dall'altro la configurazione del procedimento di autorizzazione come ipotesi eccezionale ma anche a basso contenuto discrezionale.

In questa ultima prospettiva la direttiva (art. 13) detta specifiche disposizioni anche in merito al procedimento amministrativo di autorizzazione prescrivendo che *“le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche*

²⁷⁶ Art. 9 comma 3: “ Nella relazione prevista all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri indicano i propri regimi di autorizzazione e ne motivano la conformità al paragrafo 1 del presente articolo.”.

preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività ed imparzialità”; inoltre le procedure non devono essere dissuasive e non devono complicare o ritardare indebitamente la prestazione del servizio ed anche gli oneri a carico dei richiedenti devono essere ragionevoli e commisurati ai costi per l'adozione delle procedure.

Come detto siamo di fronte a vincoli, paletti normativi che determinano non soltanto una eccezionalità della procedura, ma un suo svuotamento in merito ai profili di discrezionalità amministrativa sull'*an*, *quando* e *quomodo* nell'adozione dell'atto finale.

Quale ulteriore meccanismo di rafforzamento, in questa logica di semplificazione amministrativa finalizzata alla facilitazione delle imprese nei rapporti con l'Amministrazione, la direttiva prevede inoltre la regola del silenzio-assenso generalizzato²⁷⁷ relativamente a tutte le ipotesi di autorizzazione all'avvio o all'esercizio di una attività. Anche questo profilo conferma l'assenza di profili di discrezionalità amministrativa nei (residui) procedimenti autorizzativi che possono continuare a rimanere negli ordinamenti interni.

3. *Il ruolo dell'impresa nella dimensione comunitaria.*

Come abbiamo potuto notare nel paragrafo precedente, la normativa comunitaria è orientata (in senso forte) alla valorizzazione dell'impresa ed alla sua tutela (in una logica di riconoscimento della libertà di accesso al mercato) per la quale si dettano disposizioni, da un lato dirette a eliminare le procedure amministrative di controllo preventivo all'avvio dell'attività (o al suo esercizio), o quantomeno se ne riduce la portata discrezionale, dall'altro si dettano limiti e vincoli di contenuto circa le residue procedure amministrative autorizzative (confinandole a casi eccezionali o comunque laddove gli interessi “non economici” siano comunque preminenti).

Quella descritto è però soltanto una faccia della complessa medaglia che riguarda la regolamentazione dell'impresa (o comunque della principale impresa comunitaria, quella di erogazione di servizi). Questa faccia della medaglia infatti tiene conto del solo rapporto fra imprenditore ed Amministrazione Pubblica.

²⁷⁷ Art. 13 comma 4: “ *In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato ... l'autorizzazione si considera rilasciata*”.

L'altra faccia della medaglia è invece rappresentata dal complesso rapporto che sussiste fra l'impresa (e per il suo tramite la Pubblica Amministrazione) ed i suoi clienti, i fruitori dei servizi economici da questa messi a disposizione sul mercato in cui opera.

Anche questo profilo viene disciplinato dalla direttiva Bolkestein²⁷⁸ nell'ambito di una specifica sezione dedicata ai “diritti dei destinatari di servizi”.

Non è questa la sede per approfondire le varie parti della direttiva dedicate all'argomento. Ciò che si vuole invece sottolineare è come alcune delle disposizioni in commento, seppur dirette in prima battuta a tutelare i destinatari dei servizi imprenditoriali in ambito comunitario, in realtà hanno uno scopo (o comunque un effetto) indiretto di rafforzare il principio di libera concorrenza, tutelando gli imprenditori (soprattutto quelli che intendono operare in altri Stati membri) stessi di fronte a possibili comportamenti elusivi dei paesi membri.

Un esempio significativo è dato proprio dalla disposizione dell'art. 19 della Direttiva, dedicato alle “restrizioni vietate”, laddove si legge che “*gli Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti che limitano l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare i requisiti seguenti: a) l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle loro autorità competenti o quello di presentare una dichiarazione presso di esse*”.

La previsione di una tale limitazione, se è vero che in prima battuta costituirebbe una limitazione al diritto del singolo di avvalersi della prestazione di servizi da parte di una qualsiasi impresa che opera in ambito comunitario, dall'altra rappresenta appunto un ostacolo indiretto all'esercizio della libera prestazione dei servizi in quanto finirebbe per togliere all'impresa una clientela “straniera”, ma comunitaria, alla quale poter attingere sul libero mercato comunitario.

In definitiva il diritto individuale del cliente/consumatore è strumento per garantire, o meglio rafforzare, il diritto alla libera prestazione dei servizi dell'imprenditore.

²⁷⁸ Artt. 19 e seguenti.

CAPITOLO IV

LA SEMPLIFICAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI IMPRESA

SOMMARIO: 1. Semplificazioni e liberalizzazioni nel contesto nazionale. – 2. Semplificazioni e liberalizzazioni in alcuni contesti regionali.

1. *Semplificazione e liberalizzazioni nel contesto nazionale.*

L'ordinamento nazionale italiano ha avviato ormai da vent'anni, un processo costante e graduale di progressiva semplificazione della disciplina normativa (non soltanto legata allo svolgimento di attività imprenditoriali), che prende le mosse dalle riforme del 1990 (legge 142 e legge 241), che passa dalle riforme Bassanini della fine del millennio (Legge 59/1997 e relativi provvedimenti di attuazione) per giungere alle più recenti modifiche ed aggiornamenti delle citate disposizioni (Legge 15/2005 in particolare).

Nella prima parte di questo lavoro ho tentato di illustrare l'evoluzione normativa (ed in parte giurisprudenziale) connessa a questo processo.

In questo capito intendo invece approfondire il tema centrale di questo lavoro: i collegamenti che sussistono fra la disciplina in materia di semplificazione amministrativa e quella inerente la liberalizzazione delle attività economiche, partendo dall'analisi di alcune disposizioni del legislatore nazionale per poi analizzare alcuni specifici contesti regionali.

A livello nazionale le prime e più significative riforme che hanno tentato di coniugare la semplificazione amministrativa con la liberalizzazione economica sono senz'altro quelle del 1998 (entrambe attuazione di specifica delega contenuta nella legge 549/1997): il Dlgs n. 32 ed il D.Lgs. n. 114.

Il Decreto legislativo 11 febbraio 1998 n. 32 “Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti” detta infatti la nuova disciplina relativa alla installazione ed all'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti prevedendo che l'attività in questione è “*sono attività liberamente esercitate sulla base dell'autorizzazione ... [la quale è] subordinata esclusivamente alla verifica della conformità alle disposizioni del piano regolatore, alle prescrizioni fiscali e a quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la*

tutela dei beni storici e artistici, nonché alle norme di indirizzo programmatico delle regioni”.

La disciplina in questione, nell'affermare il principio della libertà di impresa (con un richiamo implicito all'art. 41 della Costituzione) seppur assoggetta l'installazione di un nuovo impianto ad una procedura di autorizzazione riduce, se non elimina, ogni margine di valutazione discrezionale nella concessione o meno del provvedimento abilitativo.

La normativa prevede infatti che, unitamente alla richiesta di autorizzazione sia presentata *“un'analitica autocertificazione corredata della documentazione prescritta dalla legge e di una perizia giurata, redatta da un ingegnere o altro tecnico competente per la sottoscrizione del progetto presentato, abilitato ai sensi delle specifiche normative vigenti nei Paesi dell'Unione europea, attestanti il rispetto delle prescrizioni ... e dei criteri “*.

In definitiva dunque i margini di discrezionalità amministrativa sono erosi da un lato dal rinvio alle specifiche disposizioni che possono costituire un limite all'insediamento di nuove attività (nello specifico: le disposizioni del piano regolatore, le prescrizioni fiscali, quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, le disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici, nonché le norme di indirizzo programmatico delle regioni), dall'altro dalla previsione di un sistema di “autocertificazioni” a corredo dell'istanza, tali che spetta all'interessato (ed ai suoi tecnici) dichiarare ed asseverare il rispetto dei citati requisiti.

Conseguenza inevitabile di questo (nuovo) regime è la previsione del meccanismo di silenzio-assenso²⁷⁹ in caso di mancato diniego entro un termine stabilito.

Il decreto in questione, oltre alle citate disposizioni, prevede la soppressione del previgente regime concessorio nonché l'eliminazione di meccanismi di “barriera di accesso al mercato” sotto forma di distanze o limiti massimi di autorizzazioni rilasciabili.

In questo caso dunque siamo in presenza di forme di semplificazione amministrativa che, pur non rinunciando al meccanismo del “procedimento autorizzativo”, di fatto eliminano (o riducono ai minimi termini) i margini di discrezionalità amministrativa in capo all'autorità competente; il tutto con la chiara

²⁷⁹ Art. 1 comma 3: “Trascorsi novanta giorni dal ricevimento degli atti, la domanda si considera accolta se non è comunicato al richiedente il diniego”.

finalità di promuovere l'accesso al mercato di nuovi operatori commerciali e favorire il libero dispiegarsi della concorrenza fra le imprese.

Anche il coevo D.Lgs 31 marzo 1998 n.114, figlio della medesima legge delega, e contenente la “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio” è interessante sotto questo profilo.

Il decreto, avente un campo di applicazione ben più ampio del citato Dlgs. 32/1998, in quanto diretto a regolamentare l'intero settore del commercio al dettaglio, persegue le seguenti esplicitate²⁸⁰ finalità: la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci, la tutela del consumatore. Siamo di fronte ad una delle prime disposizioni normative che, invertendo decisamente la rotta “protezionistica” della legislazione vigente fino agli anni '80, assume la concorrenza a valore fondamentale della disciplina di settore. L'articolo 2 del decreto (rubricato “Libertà di impresa e libera circolazione delle merci”) ancor più esplicitamente dispone: *“L'attività commerciale si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato”*.

In questo caso il richiamo alla normativa Costituzionale in materia di libertà di iniziativa economica privata è esplicito e per il suo tramite, e per il tramite della legge 287/1990, si rinvia anche alla disciplina comunitaria in materia di tutela antitrust.

Siamo di fronte ad una svolta epocale nell'approccio legislativo alla regolamentazione dell'attività di impresa. L'attività di impresa è in via generale libera e le disposizioni normative dirette a regolamentarne le modalità di svolgimento e di avvio devono intendersi quali norme eccezionali, derogatorie di un principio generale di libertà.

Una delle conseguenze di questo nuovo approccio (e su questo punto concentrerò la mia attenzione), è la nuova disciplina delle attività commerciali al dettaglio “di vicinato”, cioè di piccole dimensioni. Tali attività, vista la loro scarsa interferenza con la tutela di interessi pubblici diversi, vengono completamente liberalizzate, cioè sottratte a forme di programmazione pubblica e di regolamentazione vincolistica (parametri numerici, distanze ecc....).

²⁸⁰ Art. 1 comma 3: “La disciplina in materia di commercio persegue le seguenti finalità: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci; b) la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti...”.

L'apertura di un nuovo esercizio di vicinato, così come la sua modifica, viene pertanto assoggettata, sotto il profilo procedimentale, ad un meccanismo di dichiarazione autocertificata (comunicazione²⁸¹) ; viene pertanto sottratta a forme di controllo preventivo ed a regimi di abilitazione espressa (autorizzazione).

L'introduzione di una "procedura autocertificata" è dunque funzionale all'introduzione di un sistema di liberalizzazione, venendo meno i profili di discrezionalità amministrativa, venendo meno il potere stesso di programmare e regolamentare in via amministrativa questo tipo di attività (fermi restando i requisiti prescritti dalla stessa normativa).

Anche in questo caso l'esigenza di liberalizzazione si accompagna ad una nuova definizione del procedimento amministrativo relativo all'avvio ed all'esercizio dell'attività produttiva, risultando ormai insostenibile la presenza di meccanismi autorizzativi.

2. *Semplificazioni e liberalizzazioni in alcuni contesti regionali.*

Con la approvazione da parte del Parlamento della l. 14 maggio 2005 n. 80²⁸² si completa un'altra fase del percorso di aggiornamento e revisione delle disposizioni contenute nella legge generale sul procedimento amministrativo, la l. n. 241 del 1990. Come noto, pochi mesi prima si era concluso il lungo e travagliato *iter* parlamentare che aveva portato alla approvazione della l. 11 febbraio 2005 n. 15²⁸³, anch'essa contenente numerose ed importanti disposizioni di aggiornamento e modifica della legge generale sul procedimento amministrativo. In questo paragrafo saranno approfondite le problematiche relative all'ambito di applicazione delle

²⁸¹ Art. 7 comma 1: "L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie [...] di un esercizio di vicinato sono soggetti a previa comunicazione al comune competente per territorio e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione."

²⁸² Cfr. L. 14 maggio 2005, n. 80 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 14 maggio 2005 - Supplemento ordinario n. 91.

²⁸³ Cfr. L. 11 febbraio 2005, n. 15 "Modifiche ed integrazioni alla l. 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 21 febbraio 2005. Sul percorso della riforma e sul dibattito sollevato dalla stessa, si v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI (A CURA DI), *Dal procedimento amministrativo all'azione amministrativa* (Atti dell'incontro di studio *L'azione amministrativa nel progetto di revisione della legge n. 241/1990*), Bologna, 2004, nonché V. PARISIO (A CURA DI), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Milano, 2004.

disposizioni contenute nella l. 241/1990 a seguito delle riforme citate ed alla luce del nuovo contesto normativo e costituzionale descritto nelle precedenti pagine.

Il punto di partenza di questa analisi è l'originario testo dell'art. 29 della l. 241/1990²⁸⁴. Il citato articolo definiva il campo di applicazione delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo nei confronti delle varie amministrazioni pubbliche, coerentemente al contesto normativo e costituzionale vigente prima delle ultime riforme. Infatti, prima dell'intervento della l. cost. n. 3 del 2001, i rapporti fra Stato e Regioni in materia di attribuzione delle competenze legislative inerenti le materie oggetto della l. 241/1990, vedevano una competenza generale dello Stato e l'individuazione di un gruppo di materie espressamente attribuite alla competenza esclusiva delle regioni, mentre nelle materie soggette alla competenza legislativa concorrente spettava allo Stato la definizione dei principi generali dell'ordinamento giuridico, cui erano comunque soggette le disposizioni di attuazione regionale. La disciplina del procedimento amministrativo poteva definirsi materia di carattere "trasversale"²⁸⁵ in quanto riferibile a procedure inerenti le più varie materie, da quelle rimesse alla competenza esclusiva dello Stato (difesa, immigrazione ecc...), a quelle di legislazione concorrente (disciplina del commercio, artigianato ecc...) a quelle di competenza esclusiva di alcune regioni a statuto speciale (es. edilizia o la stessa disciplina del commercio).

Sulla base di tale premesse appariva logica una disposizione quale quella sopra ricordata che, da un lato poneva la l. 241/1990 quale legge di principi generali dell'ordinamento giuridico, vincolanti per la successiva produzione legislativa delle regioni a statuto ordinario, e dall'altro attribuiva un termine alle Regioni a statuto speciale per adeguare il proprio ordinamento alle norme fondamentali contenute nella stessa disposizione²⁸⁶. Nella stessa logica andava letta la disposizione

²⁸⁴ 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. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella medesima legge.

²⁸⁵ Come sottolineato da S. SPUNTARELLI, *Le nuove norme generali sull'azione amministrativa introdotte dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica e integrazione della l. n. 241/1990*, in *Diritto.it*, 2/2005, la nostra carta costituzionale non individua una specifica materia del procedimento amministrativo a differenza di quanto accade in altri contesti costituzionali (ad esempio in Spagna). Per approfondimenti: C.E. GALLO, *La riforma della legge sull'azione amministrativa ed il nuovo titolo V della nuova Costituzione*, in *Giustamm.it.*, 4/2005.

²⁸⁶ Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima.

contenuta nella seconda parte del comma 1 dell'art. 29 laddove si prevedeva l'immediata applicabilità delle disposizioni della l. 241/1990 (principi e norme di dettaglio) alle regioni fintanto che le stesse non avessero legiferato nelle materie di propria competenza o non avessero adottato una specifica legislazione regionale sul procedimento amministrativo²⁸⁷.

Ciò posto, non erano previste competenze "regolatorie" in capo agli enti locali (o quantomeno per quelli esplicitamente previsti dall'allora vigente testo dell'art. 114 della Costituzione: Province e Comuni) relativamente alla disciplina generale dei procedimenti di propria competenza. La Costituzione non menzionava infatti tale attribuzione, riservando allo Stato o alle Regioni la possibilità di definire il contenuto delle funzioni amministrative di competenza di Comuni e Province (ai sensi dell'art. 118 Cost.²⁸⁸). Non solo, ma la previsione dell'espressa riserva alla fonte primaria (legislazione nazionale e legislazione regionale), che si evince dalla seconda parte del primo comma dell'art. 29²⁸⁹, escludeva a priori ogni intervento di regolamentazione autonoma da parte degli enti locali non dotati, evidentemente, di potestà legislativa.

Come precedentemente illustrato, con la entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 viene integralmente riscritto il titolo V della seconda parte della Costituzione e vengono sostanzialmente modificati i rapporti fra Stato, Regioni ed Enti Locali nell'ambito delle competenze legislative e regolamentari. Assume un rilievo particolare, ai nostri fini, la disciplina costituzionale dei rapporti fra Stato, regioni ed Enti Locali (ai sensi del nuovo art. 114 "Comuni, Province, Città Metropolitane") in materia di potestà regolamentare così come definita dal nuovo testo dell'art. 117²⁹⁰.

²⁸⁷ 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.

²⁸⁸ Art. 118 "Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

²⁸⁹ Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno "legiferato" in materia.

²⁹⁰ L'art. 117 della Costituzione infatti al comma 6 dispone "La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Ciò premesso, occorre procedere all'analisi del nuovo testo dell'art. 29 (come modificato dall'art. 19 della l. n. 15 del 2005)²⁹¹.

La prima parte definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni della l. 241/1990 relativamente alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali, stabilendo che per tali enti si applicano tutte le disposizioni della l. 241/1990, sia le norme di principio che le disposizioni di dettaglio²⁹². La seconda parte prevede l'applicazione a tutte le amministrazioni pubbliche (quindi sia quelle indicate nel primo inciso, cioè le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali che le altre amministrazioni quali gli enti locali e le regioni, poi indicate nel comma secondo) delle disposizioni della l. 241/1990 in tema di giustizia amministrativa²⁹³. La terza ed ultima parte definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni della l. 241/1990 relativamente alle Regioni ed agli Enti Locali²⁹⁴.

Nell'economia del presente lavoro, assume interesse l'ambito di applicazione delle disposizioni sul procedimento amministrativo agli enti diversi dallo Stato (e dalle sue varie articolazioni), con particolare riferimento al tema specifico dell'applicabilità alle regioni e agli enti locali.

Alcune locuzioni utilizzate dal legislatore (pur nell'ambito di una formulazione letterale non certamente impeccabile) possono indirizzare verso un'interpretazione logico-sistematica coerente con le premesse formulate.

La disposizione sottolinea la potestà regolatoria delle regioni e degli enti locali "nell'ambito delle rispettive competenze". La formulazione legislativa non è una semplice clausola di stile ma evidenzia il carattere potenzialmente conflittuale del sistema di ripartizione di competenze fra enti locali e regioni. Nell'ambito delle rispettive competenze ciò può significare, in primo luogo, che ognuno dei soggetti indicati (regioni da un lato ed enti locali dall'altro ma, all'interno degli enti locali

²⁹¹ Art. 29. *Ambito di applicazione della legge*. 1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, 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.

²⁹² Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

²⁹³ Le disposizioni della presente legge si applicano (...), per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.

²⁹⁴ 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.

comuni da un lato, province dall'altro e città metropolitane da un altro lato ancora) ha titolo a disciplinare la materia in oggetto nel rispetto dei limiti posti dalle attribuzioni agli altri soggetti. Occorre, pertanto, evidenziare le disposizioni normative, in particolare costituzionali, che disciplinano i reciproci rapporti di competenza fra regioni ed enti locali. Fra queste assume senz'altro un rilievo centrale l'art. 117 comma 6 della Costituzione (introdotto dalla l. cost. 3/2001) che, come abbiamo già accennato, disciplina la potestà regolamentare degli enti locali²⁹⁵: per la prima volta si riconosce un rilevante ruolo agli enti locali nella regolazione (e non solo nell'attuazione) delle disposizioni generali sul procedimento amministrativo.

Conformemente al precetto costituzionale, la disposizione in commento utilizza, nell'evidenziare la potestà regolatoria dei citati enti, la locuzione "regolano le materie disciplinate dalla presente legge"²⁹⁶. La formulazione utilizzata dal legislatore può apparire neutra ma in realtà risulta decisamente opportuna nel nuovo contesto di riparto delle competenze legislative e regolamentari delineato dal nuovo titolo V della Costituzione. Regolare (a differenza della precedente formulazione nella quale si faceva esclusivo riferimento alla potestà legislativa) significa per le regioni la possibilità di regolare mediante statuto, di legiferare, ovvero di regolamentare (nel senso proprio di disporre mediante provvedimenti di natura regolamentare) ovvero di regolare in senso lato (cioè disciplinare la materia con atti non aventi natura statutaria, legislativa o regolamentare); per gli enti locali, che non hanno potestà legislativa, la locuzione sta a significare appunto che gli stessi possono disciplinare la materia nell'ambito delle proprie previsioni statutarie, regolamentari o con altro atto non avente natura statutaria o regolamentare. Anche in questo caso le novità apportate dal nuovo testo, rispetto alla precedente formulazione, sono di non poco conto²⁹⁷.

²⁹⁵ I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

²⁹⁶ Sul punto si sottolineano i passaggi contenuti in V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., che evidenziano bene questa lettura: "Interessante è l'equiparazione posta dalla norma tra regioni ed enti locali, come quelli che nell'ambito delle rispettive competenze, regolano i propri procedimenti. In tal modo il legislatore ha voluto dare ampia interpretazione all'art. 117, 6° comma il quale come noto attribuisce agli enti locali potestà regolamentare, tra l'altro, in ordine alla disciplina "dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" e perciò dei relativi procedimenti. Ciò fa intendere che l'ambito riservato alla potestà regolamentare degli enti locali, in ordine ai procedimenti che avvengono al loro interno, è piena e viene perciò a limitare l'ambito della potestà legislativa rispettivamente statale e regionale, nelle materie di rispettiva competenza".

²⁹⁷ Più cauta, a riguardo, è la posizione di C. BIONDI, G. GIANNI, *Ambito soggettivo di applicabilità delle norme contenute nella legge n. 241/1990 come integrate e modificate dalla legge*

Si ricorderà infatti che l'art. 29, prima della recente riforma, imponeva alle regioni l'adozione di norme legislative per la disciplina dei procedimenti amministrativi (*"Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia"*) non ammettendo, indirettamente, la possibilità di regolare la materia con una fonte normativa diversa²⁹⁸.

n. 15/2005, in *Giustamm.it*, 2005, dove si evidenzia come "L'art. 117, comma 6, attribuisce ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le regioni e gli enti locali potranno regolare i procedimenti di propria competenza anche in deroga a quanto previsto nella l. n. 241/1990 ma fermo restando l'ossequio dei [...] principi [generali]. Gli enti locali pertanto, in assenza di appositi regolamenti dovranno integralmente applicare tutte le norme contenute nella l. 241/1990, ivi comprese le disposizioni, mentre in presenza di esercizio di autonomia statutaria e regolamentare potranno discostarsene, sia pure rispettando i principi generali, dal momento che le sue fonti, in ragione dell'autonomia costituzionale sulle materie di propria competenza, sicuramente avranno una forza minore della legge ordinaria".

²⁹⁸ Un ulteriore importante riferimento è quello relativo al "nel rispetto del sistema costituzionale". Il richiamo ai limiti stabiliti dal sistema costituzionale, seppur pleonastico (non potendo la legge ordinaria modificare tali limiti e vincoli esterni) appare utile e riferibile in primo luogo ai vincoli imposti dalla Costituzione alla potestà legislativa regionale (e quindi, a fortiori, a quella regolamentare) fra cui si ricordano in particolare i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117 comma 1). Il richiamo vale anche per i citati vincoli della potestà regolamentare degli Enti Locali, la quale trova legittimazione esclusiva "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (dovendo sottostare nelle altre materie ai vincoli della normativa nazionale e regionale). La norma chiude con l'indicazione di alcuni limiti alla potestà regolatoria delle regioni e degli enti locali. In primo luogo si evidenzia come le disposizioni in materia di procedimento amministrativo debbano essere adottate "nel rispetto delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa". Anche in questo caso il richiamo a tali vincoli, seppur superfluo, appare un utile "promemoria" per l'interprete. Il riferimento del legislatore appare infatti diretto a tutti quei vincoli che la potestà "regolatoria" degli organi della Repubblica (intesa in senso lato, comprensiva della potestà normativa dei Comuni, delle Province, delle Comunità Montane, delle Regioni e dello Stato stesso) trova una propria limitazione in disposizioni, costituzionali o di fonte legislativa, che riconoscono diritti e garanzie al cittadino o impongono procedure aggravate per la loro limitazione. Molte di tali disposizioni sono contenute direttamente nella carta costituzionale (pensiamo al principio di riserva di legge in materia di prestazioni personali o patrimoniali di cui all'art. 23, ovvero ai limiti all'espropriazione dell'art. 42 o a quelli sulla conformazione dell'attività economica degli artt. 41 e 43, o più in generale ai vincoli dell'azione amministrativa contenuti nell'art. 97), mentre altre sono contenute in leggi ordinarie (si pensi alle disposizioni legislative, adottate ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m della Costituzione, contenenti la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"). Fra queste merita citare una disposizione contenuta nella stessa l. 241/1990 riformata, e cioè l'art. 22 comma 2 in materia di accesso ai documenti amministrativi, la cui regolamentazione è riconosciuta quale livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e pertanto non derogabile in pejus dagli enti pubblici nell'ambito della propria potestà regolamentare. Sul punto si rinvia a V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit. L'ultimo inciso della disposizione in commento ("così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge"), costituisce norma rivolta all'interprete, quale criterio di interpretazione dei limiti e dei vincoli per le regioni e gli enti locali nella regolamentazione delle materie disciplinate dalla legge generale sul procedimento. Il criterio ermeneutico che viene introdotto può essere così sommariamente sintetizzato: la legge generale sul procedimento amministrativo contiene principi che costituiscono attuazione delle norme sul sistema costituzionale e sulle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa. Tali principi costituiscono il criterio di corretta interpretazione delle citate disposizioni costituzionali, implicitamente richiamate e

Il quadro che emerge da tale lettura è, da un lato, alquanto complesso e sintomo di una difficoltà del legislatore nel definire i principi generali in un ordinamento policentrico quale quello che si è venuto a delineare a seguito della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, dall'altro è testimone di una rinnovata attenzione da parte dello stesso legislatore nazionale per le garanzie costituzionali riconosciute agli enti territoriali, garanzie a lungo trascurate nel nostro ordinamento.

Il legislatore si è trovato dunque ad operare con una legge di carattere generale la cui ossatura fondamentale era sorta in un contesto costituzionale significativamente diverso da quello attuale, tentando con le modifiche apportate a tale strumento di dirimere i potenziali conflitti fra alcune posizioni dialettiche.

In particolare all'interno delle problematiche legate alla disciplina generale del procedimento amministrativo troviamo la posizione dello Stato, garante dell'unità nazionale, in contrapposizione (anche solo potenziale) alle esigenze di autonomia e decentramento delle regioni e degli enti locali. Troviamo poi la posizione dei vari enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) in possibile contrasto fra loro ed in potenziale contrasto con la citata esigenza di unitarietà dello Stato (che li ha portati fino ad oggi ad applicare norme eteroprodotte ed omogenee a livello nazionale, quali erano quelle della l. 241/1990 prima della recente riforma), ed in altrettanto potenziale (e più attuale) contrasto con la potestà legislativa e regolamentare delle regioni (con il rischio, in questo ultimo caso, di passare da un centralismo statale ad un neo-centralismo regionale)²⁹⁹. Infine, viene in evidenza la posizione dello Stato, delle regioni e degli enti locali da una parte ed in contrapposizione con i cittadini, questi ultimi nella veste di titolari di diritti ed interessi anche e soprattutto nei confronti dell'azione della pubblica amministrazione.

Sembra che la nuova l. 241/1990, che si pone in diretta attuazione della riforma costituzionale³⁰⁰, abbia risposto in maniera abbastanza adeguata a queste

comunque sovraordinate, e devono costituire parametro di legittimità di eventuali provvedimenti (non aventi carattere legislativo, per il quale il giudizio della corte costituzionale opererà con diretto riferimento alle eventuali norme costituzionali violate) adottati da regioni ed enti locali in contrasto con i citati principi.

²⁹⁹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit.: "Le leggi statali e regionali hanno bensì la potestà di attribuire competenza in ordine a determinati procedimenti amministrativi agli enti locali, ma non anche di disciplinarne lo svolgimento all'interno degli enti locali medesimi".

³⁰⁰ Si ricorda infatti che il testo dell'attuale art. 29 è stato proposto nel disegno di l. n. 1281 S del 16 maggio 2002, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale introdotta dalla

divergenti aspirazioni dei vari soggetti coinvolti, dettando una disciplina generale, spesso di principio, ma comunque vincolo (per la materia della giustizia amministrativa e per i limiti delle garanzie costituzionali del cittadino) o norma di indirizzo per gli altri attori che in base al nuovo contesto costituzionale si troveranno a regolare, nell'ambito delle proprie competenze, la materia della disciplina generale sul procedimento amministrativo³⁰¹. Un particolare cenno va fatto, prima di giungere alle considerazioni conclusive, alla disposizione contenuta nell'art. 22 della l. 15/2005 (non confluita nell'articolato della l. 241/1990) che detta le disposizioni transitorie per l'applicabilità delle nuove norme. Tale disposizione³⁰² pare trascurare alcuni aspetti di rilevante importanza sui quali, seppur brevemente, è opportuno soffermarsi.

In primo luogo occorre evidenziare come la norma in parola si ponga in netto ed evidente superamento della impostazione concettuale che aveva caratterizzato l'originaria formulazione della l. 241/1990. Come abbiamo evidenziato in precedenza, infatti, l'originario testo dell'art. 29 prevedeva l'immediata applicazione delle disposizioni della l. 241/1990 nelle regioni (a statuto ordinario) fintanto che le stesse non avessero legiferato in materia (si trattava di una sorta di intervento "sostitutivo preventivo"). La nuova disposizione, in misura diametralmente opposta, prevede che restino ferme le disposizioni regionali che disciplinano i procedimenti amministrativi (e quindi non soltanto le leggi regionali generali sul procedimento amministrativo ma anche le specifiche disposizioni

l. cost. 3/2001. Anche i lavori preparatori, come segnalato da A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un "nodo" di Gordio*, in *Giustamm.it*, 8/2005, testimoniano di questa attenzione ai riflessi della riforma della legislazione generale sul procedimento amministrativo nei confronti della potestà regolatoria delle regioni e degli enti locali.

³⁰¹ In ogni caso rimangono, e non poteva che essere così, alcuni interrogativi che soltanto la giurisprudenza (anche costituzionale) sarà in grado di risolvere, e che qui si accennano: fino a che punto le disposizioni della l. 241/1990 devono ritenersi vincolanti per le regioni nelle materie di legislazione residuale o di legislazione concorrente? Fino a che punto cioè le disposizioni di dettaglio sul procedimento (diverse da quelle sull'accesso agli atti per il quale si ha una previsione esplicita) rappresentano "diritti minimi inderogabili" o meglio livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali? Quale è l'autonomia degli enti locali nel regolare la materia dei procedimenti amministrativi ad essi attribuiti anche in contrasto con le diverse previsioni della l. 241/1990 o della normativa regionale in materia? Fino a che punto le leggi regionali possono costituire vincolo a detta autonomia senza violare la riserva di potestà regolamentare di cui all'art. 117 comma 6 della Costituzione? Che valore sarà riconosciuto alle disposizioni sul giusto procedimento che, per un certo orientamento, potrebbero rientrare nella definizione di giustizia amministrativa, materia come detto di competenza esclusiva statale? Si può arrivare attraverso i limiti della giustizia amministrativa e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a limitare al minimo le competenze regionali e degli enti locali?.

³⁰² Fino alla data di entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'articolo 29, comma 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 19 della presente legge, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti. In mancanza, si applicano le disposizioni della l. n. 241 del 1990 come modificata dalla presente legge.

contenute in leggi regionali che regolamentano specifici procedimenti quali ad esempio le disposizioni in materia di permesso a costruire, di autorizzazioni commerciali o di strutture ricettive) fintanto che le Regioni, esercitando la potestà attribuita loro, non dettino nuove disposizioni in materia. Solo in mancanza di tali norme regionali si applicano, quindi, le disposizioni nazionali (quindi non solo di principio ma anche di dettaglio, della l. 241/1990). I problemi che si possono scorgere dalla lettura di tale passaggio sono almeno di tre tipi.

Prima di tutto la disposizione in commento tratta dei soli rapporti fra legislazione regionale (pregressa e successiva alle modifiche della l. 15/2005) e legislazione statale (l. 241/1990) omettendo i riferimenti ad eventuali regolamentazioni operate dalla regione con atto diverso dalla legge. La disposizione di chiusura, poi, inerente l'applicazione delle disposizioni della l. 241/1990 in mancanza di normativa regionale in materia, non dà conto della possibilità che la materia stessa sia regolata dagli enti locali. Sul punto deve pertanto ritenersi applicabile detta normativa ai sensi dello stesso art. 29 comma 2 e dai principi da esso desumibili. Infine la stessa disposizione di chiusura, inerente l'applicazione delle disposizioni della l. 241/1990 in mancanza di normativa regionale in materia, non dà poi conto che tale materia potrebbe essere di competenza esclusiva regionale.

Basti accennare, in questa la sede, che le problematiche evidenziate potrebbero condurre facilmente a tensioni interpretative e all'inflazione del contenzioso amministrativo.

Un dato appare imprescindibile: quello della strumentalità del procedimento amministrativo rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale. Nei limiti in cui non si voglia privare di rilevanza la riserva di potestà regolamentare dell'art. 117 comma 6 della Costituzione, deve ritenersi che il "valore aggiunto" del nuovo articolo 29 della l. 241/1990 stia proprio nella valorizzazione degli enti territoriali nella disciplina dei procedimenti amministrativi ad essi attribuiti. Del resto già la Corte costituzionale³⁰³, con un ragionamento riguardante i rapporti fra Regione e Stato nella regolamentazione dei procedimenti amministrativi aveva affermato: "*... e questo tanto più ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, connessione che induce a individuare nella regolamentazione dei procedimenti amministrativi di propria*

³⁰³ Cfr. Corte cost., 13 dicembre 1995 n. 495, in *Giur. cost.*, 1995, 6.

spettanza un corollario della competenza regionale concernente l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione". Non si scorgono ragioni perchè ciò non debba ritenersi applicabile, *mutatis mutandis*, alla competenza degli enti locali. A fronte di una marcata valorizzazione del ruolo e delle competenze delle regioni e degli enti locali si ritiene tuttavia che alcune (inevitabili per una legge generale) incongruenze³⁰⁴, le quali potranno forse essere risolte dalla giurisprudenza amministrativa e da quella costituzionale.

³⁰⁴ Questi possono essere riassunti in questi brevi interrogativi 1) Fino a che punto le disposizioni della l. 241/1990 devono ritenersi vincolanti per le regioni nelle materie di legislazione residuale o di legislazione concorrente? Fino a che punto cioè le disposizioni di dettaglio sul procedimento (diverse da quelle sull'accesso agli atti per il quale si ha una previsione esplicita) rappresentano "diritti minimi inderogabili" o meglio livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali? 2) Quale è l'autonomia degli enti locali nel regolare la materia dei procedimenti amministrativi ad essi attribuiti anche in contrasto con le diverse previsioni della l. 241/1990 o della normativa regionale in materia? Fino a che punto le leggi regionali possono costituire vincolo a detta autonomia senza violare la riserva di potestà regolamentare di cui all'art. 117 comma 6 della Costituzione? 3) Che valore sarà riconosciuto alle disposizioni sul giusto procedimento che, per un certo orientamento, potrebbero rientrare nella definizione di giustizia amministrativa, materia come detto di competenza esclusiva statale? Si può arrivare attraverso i limiti della giustizia amministrativa e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a limitare al minimo le competenze regionali e degli enti locali?.

Il percorso di ricerca che è stato sviluppato in questo lavoro ha avuto come oggetto il “processo di semplificazione e di liberalizzazione delle attività economiche nella dimensione europea”.

L'obiettivo fondamentale dei primi tre capitoli è stato quello di descrivere, e per taluni istituti approfondire, il contesto normativo (e giurisprudenziale) relativo alla disciplina degli istituti giuridici di semplificazione amministrativa e agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche.

In entrambi i casi sono emersi degli elementi e dei fattori comuni ai due ambiti che qui si vogliono riepilogare ed evidenziare.

In primo luogo si è potuto notare come sia il processo di semplificazione amministrativa che quello di liberalizzazione abbiano caratterizzato soltanto gli anni più recenti (le politiche di semplificazione, salve rare eccezioni, si intensificano dopo il 1990 mentre quelle di liberalizzazione si sono sviluppate un lustro dopo³⁰⁵). Si tratta di scelte di politica legislativa coeve, ancorchè la loro genesi non si possa rinvenire nei medesimi fattori e forze agenti.

Infatti il processo di semplificazione amministrativa prende le mosse da alcuni interventi di razionalizzazione della disciplina generale sul procedimento amministrativo (riforma attuata con la legge 241/1990) e si sviluppa, nell'ambito del diritto interno (sia a livello nazionale che regionale) al fine di facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi della Pubblica Amministrazione e per ridurre i tempi di attesa e gli “effetti perversi” della “burocrazia”.

Il processo di semplificazione, nelle riforme attuate fra il 1990 ed i primi anni 2000, nasce e si sviluppa “internamente” al nostro ordinamento, senza chiari e precisi riferimenti al contesto sovranazionale, riguardando sia le attività economiche³⁰⁶ ma anche (e si può dire soprattutto), i rapporti fra i cittadini e l'apparato amministrativo.

³⁰⁵ Per approfondimenti: C. STAGNARO, *Indice delle liberalizzazioni 2009*, Torino, 2009, Av.Vv., 7° rapporto. *Processo di liberalizzazione della società italiana*, Milano, 2009, Av.Vv., *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007, Av.Vv., *Concorrenza e mercato. Rassegna degli orientamenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Milano, 2009, Av.Vv., *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, Torino, 2008, A. PERA, *Concorrenza e antitrust*, Bologna, 2009, A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, cit.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007.

Il processo di liberalizzazione, invece, ha una chiara matrice sovranazionale, ed in particolare comunitaria. Nasce e si sviluppa settorialmente, in specifici ambiti rispetto ai quali possiamo rinvenire disposizioni normative o interventi giurisprudenziali degli organi comunitari.

In secondo luogo occorre sottolineare come, in entrambi i casi, si tratti di processi avviati ed ancora non conclusi, caratterizzati da una pluralità di interventi più o meno intensi e comunque progressivamente diretti alla modifica radicale del sistema normativo di diritto interno. Gli interventi normativi analizzati infatti dimostrano come sia il processo di semplificazione che quello di liberalizzazione si siano svolti attraverso “ondate” di riforme normative a cui è seguito una sorta di “assestamento” dell'ordinamento tramite l'intervento della giurisprudenza amministrativa e della prassi applicativa da parte delle amministrazioni coinvolte.

In questo senso possiamo evidenziare come tappe fondamentali del processo di semplificazione gli interventi del 1990 (in particolare tramite la legge n. 241), della fine del secolo (tramite le “riforme Bassanini”) e della metà degli anni 2000 (interventi di aggiornamento della legge 241); mentre costituiscono tappe fondamentali del processo di liberalizzazione gli interventi della fine degli anni '90 (riforma Bersani sul Commercio) e della seconda metà degli anni 2000 (seconda riforma Bersani di liberalizzazione delle attività economiche).

In terzo luogo, ed in modo strettamente connesso con quanto detto sopra, possiamo sottolineare come sia gli interventi di semplificazione che quelli di liberalizzazione siano nati a livello centrale (tramite interventi del legislatore nazionale, su impulso diretto, con decreti-legge, o indiretto, con disegni di legge, del Governo) e si siano poi sviluppati a livello regionale (soprattutto a seguito della riforma Costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione).

In definitiva abbiamo assistito (e stiamo assistendo) ad un processo di razionalizzazione, semplificazione ed adeguamento dell'ordinamento interno a logiche e principi di efficienza, efficacia e liberalizzazione mediante un meccanismo “top-down”, laddove le Regioni (ed a seguire gli Enti territoriali) “recepiscono” e sviluppano le linee guida di intervento elaborate a livello nazionale.

Anche la breve analisi della disciplina regionale del contesto toscano e lombardo ci conferma quanto sopra evidenziato, anche se occorre sottolineare come

³⁰⁶ Per approfondimenti: Av.Vv., *Le attività produttive*, Milano, 2006; S. AQUINO, *La semplificazione dei rapporti fra imprese e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2006; P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, Napoli, 2008.

in certi ambiti alcune Regioni (in particolare abbiamo avuto occasione di segnalare gli interventi normativi attuati dalla Regione Toscana) si siano addirittura spinte oltre le originarie intenzioni del legislatore nazionale.

In quarto ed ultimo luogo, ed è questo il punto centrale della presente ricerca, possiamo sottolineare come, ad un certo momento e grado di sviluppo dei due processi (di semplificazione e di liberalizzazione), corrispondente alle riforme della metà degli anni 2000 (D.L. 223/2006 e D.L. 7/2007), gli stessi cessino di essere configurati come momenti separati e non comunicanti ma diventino un unico processo integrato di riforma dell'Amministrazione pubblica.

In particolare abbiamo potuto evidenziare come ad ogni intervento normativo (a livello centrale ed a livello regionale) di liberalizzazione delle attività economiche si associ un contestuale intervento di (radicale) semplificazione delle procedure di avvio ed esercizio dell'attività.

In una prima fase il legislatore ha introdotto una serie variegata di strumenti di semplificazione amministrativa, attingendo all'esperienza ed agli istituti contenuti nella legge 241/1990 (silenzio-assenso, conferenza di servizi, dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà). Si tratta di interventi importanti che però scontano un problema di fondo, ineludibile, il mantenimento del regime "abilitativo", la conferma del "provvedimento finale" come atto indispensabile di legittimazione allo svolgimento di una attività.

Insoddisfatto dei risultati di queste riforme, come detto, a partire dalla metà degli anni 2000 (legge 80/2005, D.L. 223/2006) il legislatore riscopre e valorizza l'istituto di semplificazione amministrativa che, per eccellenza, riesce a coniugare la semplificazione con la liberalizzazione delle attività: la dichiarazione di inizio di attività.

La dichiarazione di inizio di attività rappresenta dunque l'anello di congiunzione fra i processi di semplificazione amministrativa e quelli di liberalizzazione. Nata come esigenza di semplificazione applicata in ipotesi residuale (art. 19 della legge 241/1990 nel testo originario), viene valorizzata dalle successive riforme (legge 537/1993) divenendo poi lo strumento, almeno nel settore delle attività produttive, di disciplina ordinaria nei rapporti fra privato e Pubblica Amministrazione sostituendo il tradizionale "regime autorizzativo".

Questo "processo di processi" (di convergenza fra il processo di semplificazione e quello di liberalizzazione) ha trovato negli ultimi anni una

formidabile sponda nella normativa comunitaria, ed in particolare nella più importante delle riforme mai attuate dall'ordinamento sovranazionale in materia: la direttiva Bolkestein. La direttiva in questione, frutto di un percorso articolato e complesso (che parte nel 2000, approda al testo definitivo nel 2006 e dovrà essere recepita nell'ordinamento interno entro la fine del 2009) è incentrata anch'essa sulla coniugazione fra le esigenze di semplificazione amministrativa (eliminazione o drastica riduzione dei regimi di “abilitazione espressa”; istituzione degli Sportelli Unici) e di liberalizzazione.

Il Governo si trova dunque, proprio in questi giorni, a poter e dover cogliere l'occasione del recepimento della Direttiva per proseguire e consolidare un percorso di innovazione e liberalizzazione che porterebbe a compimento l'azione legislativa degli ultimi 20 anni. In questo senso, leggendo la bozza di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2006/123/UE³⁰⁷ troviamo importanti ed interessanti conferme sia in merito ai principi di liberalizzazione nell'accesso ai servizi, che in merito all'utilizzo della dichiarazione di inizio di attività quale strumento privilegiato (se non unico) di disciplina dell'accesso e dell'esercizio di ogni attività economica³⁰⁸.

³⁰⁷ Si fa riferimento al testo elaborato in senso al Tavolo tecnico (ultima versione del 15 ottobre 2009) istituito il 23 settembre 2009 con decreto del Ministro per le Politiche Europee, per consentire la più ampia partecipazione e trasparenza nella fase di recepimento della Direttiva Servizi (fonte: <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/16875/tavolo-tecnico-di-confronto>).

³⁰⁸ In questo senso si veda l'art. 9 della bozza di decreto che dispone: “Articolo 9 (Regimi autorizzatori) . 1. Ferme restando le disposizioni di applicazione generale in materia ambientale, edilizia ed urbanistica, nonché quelle a tutela della sanità pubblica, della sicurezza dei lavoratori e dell'incolumità delle persone, l'accesso alle attività di servizio ed il loro esercizio non sono soggetti a regimi autorizzatori, fatto salvo quanto previsto dal comma 2. 2 Regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo, salvi i casi disciplinati da altre disposizioni specifiche di attuazione di norme comunitarie. 3. Il numero dei titoli per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili. 4 Ove non diversamente previsto, ai fini dell'ottenimento del titolo autorizzatorio si applica l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, Bari, 1978
- AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (legge 7 agosto 1990, n. 241)*, Milano, 1991
- AA.VV., *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato. Analisi delle procedure*, Roma, 1983
- AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo, Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1994
- AA.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Formez.it*, 1998, p. 27 ss.
- AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998
- AA.VV., *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo*, Milano, 1998
- AA.VV., *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999
- AA.VV., *Regioni e attività produttive, rapporto sulla legislazione e sulla spesa 2001-2002*, Milano, 2003
- AA.VV., *Decalogo della semplificazione*, 2004, in *Semplificazione.it*
- AA.VV., *Silenio assenso, semplificazione competitiva e D.I.A.*, Milano, 2005, p. 99 ss.
- AV.VV., *Le attività produttive*, Milano, 2006
- AV.VV., *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Bologna, 2007
- AV.VV., *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, Torino, 2008
- AV.VV., *Concorrenza e mercato. Rassegna degli orientamenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Milano, 2009
- AV.VV., *7° rapporto. Processo di liberalizzazione della società italiana*, Milano, 2009
- G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio di attività, Profili teorici*, Milano, 2000
- N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 1 ss.
- AIPA, *La reingegnerizzazione dei processi nella pubblica amministrazione*, Roma, 1998
- P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo. La semplificazione del procedimento amministrativo: la conferenza di servizi*, Torino, 1995
- U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, p. 205 ss.
- G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Milano, 1991
- L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione fra Stato e Regioni*, in *Unifi.it*, 2003
- S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, p. 2636
- A. ANDREANI, *Il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979
- M. ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento*, Milano, 2006
- S. AQUINO, *La semplificazione dei rapporti fra imprese e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2006

- F. ARCADIO, *La conferenza di servizi prevista dall'art. 14 della l. 7-8-1990, n. 241, come modificata e perfezionata con gli artt. 8 e segg. della novella l. 11-2-2005, n. 15*, in *Amm. it.*, 2005, p. 1185-1187
- G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza*, in *Reg.*, 1999, p. 849-873
- G. ARENA, *La documentazione amministrativa: certezze, semplificazione e informatizzazione nel d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*, Rimini, 2001
- G. ARENA, C. MARZUOLI, E. ROZO ACUNA (a cura di), *La legge n. 241/90: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall'entrata in vigore*, Napoli, 2001
- ARMENANTE, *Note minime sull'evoluzione del concetto di decentramento*, in *Nuova rass.*, 1999, p. 1677-1682
- L. ARNAUDO, *Costituzione e concorrenza: note a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. pub. Com.*, 2005
- M. ARSI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Bologna, 1998
- M. ARSI, *La codificazione delle norme sulla documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 333-340
- G. AZZARITI, *Il ruolo dell'amministrazione pubblica nella società italiana attuale: le tendenze in atto e gli effetti della legge sul procedimento sul rapporto fra amministrazioni e società*, in *Studium Juris*, 1997, p. 235 ss.
- A. AZZENA, *Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Prime note*, 10, 1990, p. 47 ss.
- G. BACCIARDI, A. BARBIERO, *La documentazione amministrativa: d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*, in *Prime note*, 2001
- V. BACHELET, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa economica privata*, in V. BACHELET (a cura di), *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, 1975
- V. BACHELET (a cura di), *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, 1975
- A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971
- P. BARCELLONA, *Programmazione e soggetto privato*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Milano, 1971
- P. BARILE, *Il ruolo del Parlamento nel governo dello sviluppo economico attraverso le "amministrazioni separate"*, in AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, Bari, 1978
- F. BARTOLOMEI, *Rapporti economici e garanzie costituzionali*, Milano, 1979
- M. BASSANI, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995
- F. BASSANINI, F. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere - Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid rassegna*, 2005
- N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001
- BATTINI, *La semplificazione amministrativa*, in *I Governi del maggioritario*, G. VESPERINI (a cura di), Roma, 1998, p. 63 ss.
- S. BATTINI, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 453 ss.
- S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione*, Milano, 2004
- A. BENEDETTI, *L'attuazione della legge n. 241/90 in materia di termini di procedimento*, in G. ARENA, C. MARZUOLI, E. ROZO ACUNA (a cura di), *La legge n. 241/90: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall'entrata in vigore*, Napoli, 2001

- F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in G. PASTORI (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964, p. 539 ss.;
- F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, p. 81
- G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Napoli, 1981
- G. BERTI, *Dall'unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa*, in AA.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Formez.it*, 1998, p. 27 ss.
- P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, p. 339 ss.
- C. BEVILACQUA, *Lo Sportello Unico per le attività produttive ed i reticoli decisionali nell'organizzazione amministrativa italiana*, in *Nuova rass.*, 2005
- P. BILANCIA, *Libertà economiche e situazioni giuridiche soggettive*, in A. CATELANI E S. LABRIOLA (A CURA DI), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di, Milano, 2001
- P. BILANCIA, *La disciplina del commercio tra legislazione e attività pianificatoria*, in *Reg.*, 2005, p. 743-769
- C. BIONDI, G. GIANNI, *Ambito soggettivo di applicabilità delle norme contenute nella legge n. 241/1990 come integrate e modificate dalla legge n. 15/2005*, in *Giustamm.it*, 2005
- F. BOCHICCHIO, *Forme di autodisciplina degli operatori economici. L'economia tra sovranità statale ed autonomia privata*, in *Pol. Dir.*, 1996
- G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1995
- M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione*, Torino, 1996
- M. BOMBARDELLI, *La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, p. 234
- M. BOMBARDELLI, *Il testo unico delle disposizioni sulla documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 664-674
- M. BOMBARDELLI, *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, p. 34
- E. BOSCOLO, *Il silenzio-assenso in tema di pubblici esercizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 429
- G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1982
- L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le istit. del fed.*, 2, 2003
- A. CALZOLAIO, *Prime riflessioni sulla dichiarazione di inizio attività e sul silenzio assenso a pochi giorni dalla entrata in vigore della legge 14 maggio 2005 n. 80 di conversione del D.L. 14 marzo 2005 n. 35*, in *Lexitalia.it*, 6/2005
- Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative* (Nota a Corte Cost. 18 dicembre 2003 n. 6), in *Riv. giur. ed.*, 2004
- R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione* (nota a Corte cost. n. 14/2002) in *Le Regioni*, 4, 2004
- E. CASETTA, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica Amministrazione*, in *Dir. amm.* 1993, p. 10
- E. CASETTA, *Pubblica Amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, XII, p. 274;
- E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.* 1998, p. 335 ss.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000
- F. CARINGELLA, *Profili della riforma*, in *Urb. app.*, 2005, 4, p. 377

- F. CARINGELLA, G. DE MARZO, D. DE CAROLIS, *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*
- F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi dopo la l. n. 340 del 2000 (comm. alla l. n. 340 del 2000)*, in *Urb. app.*, 2001, p. 367 ss.;
- P. CARNEVALE, *Riflessioni sul regolamento di attuazione degli artt. 19 e 20 della l. 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Ragiusan*, 1993, p. 8 ss.
- G. CARLOTTI, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Padova, 2005
- P. CARPENTIERI, *Il silenzio assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1994 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro amm.*, 1997, p. 2585
- G. CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XIV, (ad vocem)
- C. CASENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive: regolamento di semplificazione d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, organizzazione, convenzioni attività; problemi e casi pratici*, Milano, 1999
- S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello neoclassico*, in L. TORCHIA (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993
- S. CASSESE, *Il modelli di procedimento amministrativo*, in L. TORCHIA (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993
- S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 699-703
- S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000
- S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 389 ss.
- S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002
- S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003
- S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in Osservatorio sul federalismo in Federalismi.it
- L. CASSETTI, *Potestà legislativa e tutela della concorrenza*, in Federalismi.it, 2004
- F. CASTIELLO, *La riforma della legge bancaria. Profili pubblicistici*, Torino, 1993
- F. CASTIELLO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, p. 124 ss.
- F. CASTIELLO, *Il nuovo modello di azione amministrativa*, Rimini, 1996
- E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003
- A. CATELANI E S. LABRIOLA (A CURA DI), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di, Milano, 2001
- L. CAVALLARO, *Procedimento amministrativo e partecipazione del privato nella l. 241/90*, in *Riv. amm.*, 1991, p. 934 ss.
- B. CAVALLO (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000
- A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un "nodo" di Gordio*, in Giustamm.it, 8/2005

- A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973
- V. CERULLI IRELLI, *Liberalizzazione di attività soggette a regime autorizzatorio e semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Mondo economico*, 9/1993.
- V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.
- V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, Milano, 2002
- V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2001
- V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *Astrid Rassegna*, 2005
- V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa – un primo commento alla l. 11 febbraio 2005 n. 15, recante “modifiche ed integrazioni alla l. 7 agosto 1990 n. 241”*, in *Astrid Rassegna*, 2005, p. 4
- V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *Giustamm.it*, 2/2005
- S. CHIARELLI, *Lo sportello unico: scelte procedurali e conseguenze organizzative con particolare riferimento all'esperienza nell'ambito della provincia di Firenze*, in *Riv. amm. della Regione Toscana*, 2002, p. 41 ss.
- M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 181 ss.
- G. CIAGLIA, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Enti pubbl.*, 2002, p. 16 ss.
- A. CIMELLARO, A. FERRUTI, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, 1998
- F. CINTIOLI, *“Nuovo” procedimento amministrativo e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2005
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, agg., III, Milano, 1999, p. 9 ss.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La comunicazione di avvio del procedimento dopo la l. n. 15 del 2005. potenziata nel procedimento, dequotata nel processo*, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 1963–1973
- MATTEUCCI, G. GARDINI (A CURA DI), *Dal procedimento amministrativo all'azione amministrativa (Atti dell'incontro di studio L'azione amministrativa nel progetto di revisione della legge n. 241/1990)*, Bologna, 2004
- J.M. CLARK, *Toward a concept of workable competition*, in *The american economic review*, vol. XXX, n. 2, 1940, p. 241 ss.
- M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. Trim dir. Pubbl.*, 1998, p. 679-697
- M. CLARICH, *Tempestività e semplificazione dell'azione amministrativa*, Torino, 1998
- G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2006
- COMMISSIONE EUROPEA, *Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Com (95) 288 def., Bruxelles, 1995
- G. CONTI, *La conferenza di servizi dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 127 del 15 maggio 1997*, in *Dir. ec.*, 1997, p. 555 ss.
- M. CORRADINO, *Termini, efficacia dei provvedimenti e silenzio dell'Amministrazione nelle “riforme” della legge n. 241/1990*, in *Giustamm.it*
- G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2002

- G. CORSO, F. TERESI, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Rimini, 1991
- C. COSENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, cit., p. 26 ss.
- R. COSTI, *I problemi istituzionali nella relazione del Governatore della Banca d'Italia*, in *Banche e banchieri*, 1981
- A. CRISAFULLI, *Conseguenze giuridiche dell'atto di dissenso espresso in seno alla conferenza di servizi (nota a T.A.R. Liguria 23 novembre 1999 n. 485, ivi, 2000, p. 1008 ss.*
- S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009, p. 11 ss.
- M. D'ALBERTI, *Corruzione soggettiva e corruzione oggettiva*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994
- M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994
- M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 5 ss.
- A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2012
- D. D'ORSOGNA, *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Cons. St.*, 2001, p. 651 ss.
- C. DE BENETTI, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni e sportello unico per le attività produttive; un impegnativo "accentramento" nel decentramento*, in *Dir. reg.*, 2000, p. 45 ss.
- P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, 1978
- F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000
- D. DE PRETIS, *Regioni, urbanistica e silenzio-assenso*, in *Reg.*, 1997, p. 1164
- A. DE ROBERTO (a cura di), *La legge generale sull'azione amministrativa (dopo le innovazioni disposte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15)*, Torino, 2005
- DEREGULATION UNIT – CABINET OFFICE, *Thinking about regulating: A guide to compliance cost assessment*, London, 1996
- T. DI NITTO, *Il termine, il responsabile, la partecipazione, la d.i.a. e l'ambito di applicazione della legge*, (Commento a l. 11 febbraio 2005, n. 15), in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 498–506
- F. DI PORTO, *Concorrenza e intervento pubblico nell'economia*, in G. GHIDINI (a cura di), *L'antitrust italiano*, Milano, 2003
- V. DONATIVI, *Concorrenza e mercato nel prisma dell'ordinamento giuridico: appunti per una ricostruzione storica*, in *Riv. dir. ind.*, 1992, 3-4, p. 335 ss.
- G. FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tremezzo, 19-21 settembre 1996, Milano, 1997, p. 139
- G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?* in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 119 ss.
- G. FALCON, *Semplificazione, garanzie, certezza: modelli di composizione degli interessi*, in *Il procedimento amministrativo in Europa*, Atti del convegno di Milano, 2002
- V. FANTI, *La "nuova" comunicazione nel procedimento amministrativo*, in *Urb. app.*, 2005, p. 1252–1262
- G. FARES, *La conferenza di servizi dopo la l. 24 novembre 2000, n. 340*, in *Studium Juris*, 2001, p. 807 ss.

- L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo, Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996
- R. FERRARA, *La pubblica amministrazione tra autorità e consenso: dalla specialità amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in *Dir. amm.*, 1997, 225 ss.
- R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 348 ss.
- R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 103 ss.
- E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (A CURA DI), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, Atti del quarto convegno nazionale A.I.D.U., Messina-Taormina 10-11 novembre 2000*, Milano, 2001
- G. FERRI, voce *Concorrenza* in *Enc. Dir.*, VIII, 1961, p. 352
- P. FERRO LUZZI, G. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Milano, 2002
- M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995
- E. FOLLIERI, *L'annullabilità dell'atto amministrativo* (Intervento svolto al seminario "L'attuale sistema di giustizia amministrativa", Bologna, 21 marzo 2005), in *Urb. app.*, 2005, p. 625–628
- G. FONTANA, *La nuova semplificazione delle certificazioni amministrative*, in *Amm. it.*, 2001, p. 345-353
- P. FORTE, *La conferenza di servizi e il procedimento amministrativo*, in *Legalità e giustizia*, 1992, p. 449 ss.
- P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000
- C. FRANCHINI, M. LUCCA, T. TESSARO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Rimini, 2005
- D.U. GALETTA, *La riforma del commercio (il d.lgs. 114/1998)*, in V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (A CURA DI), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Milano, 2000
- C.E. GALLO, *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1977, p. 1643 ss.
- C.E. GALLO, *La riforma della legge sull'azione amministrativa ed il nuovo titolo V della nuova Costituzione*, in *Giustamm.it.*, 4/2005.
- D.A. GAGLIOTI, *Sottoscrizioni plurime, invalidità del provvedimento ed interpretazione conservativa* (Nota a TAR Lazio-Roma, sez. II bis, 4 gennaio 2005, n. 55), in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, p. 716–728
- F. GALGANO, *Commento all'art. 41*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Roma, 1977
- F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in F. GALGANO (a cura di), *La costituzione economica*, Padova, 1977
- F. GALGANO, *Rapporti economici – Art. 41, 44* in G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1982
- E. GARCIA DE ENTERRIA, *Curso de derecho administrativo*, II, Editorial Civitas, 1998
- G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 547
- G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003
- G. GARDINI, *La conferenza di servizi (Commento a l. 11 febbraio 2005, n. 15)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 488–493

- V. GESMUNDO, *Autorità creditizie e ordinamento comunitario nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in P. FERRO LUZZI, G. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Milano, 2002
- G. GHIDINI, *Slealtà della concorrenza e costituzione economica*, Padova, 1978
- G. GHIDINI (a cura di), *L'antitrust italiano*, Milano, 2003
- S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11 l. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, n. *Dir. proc. amm.*, 1997, 513 ss.
- M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Dir. e società*, 2003
- A. GIANNINI, *L'attività economica nella costituzione italiana*, in *Cons. St.*, 1957
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, p. 313 ss.
- F. GOBBO, *Il mercato e la tutela della concorrenza*, Bologna, 2001, p. 13 ss.
- R. GRANZOTTO, G. GIACOBBI, *Lo sportello unico delle imprese tra legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. amm. Veneto*, 1999, p. 165 ss.
- G. GRECO, *Commento all'art. 14, l. n. 241 del 1990*, in V. ITALIA, M. BASSANI (A CURA DI), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995, p. 349
- G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223–259
- F. GUALANDI, *Le innovazioni introdotte dalla l. n. 80 alle legge 241/1990: appunti di prima lettura*, in *Lexitalia.it*, 2005
- G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992
- L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 299 ss.
- M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati* (atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003), Torino, 2004
- I.M.G. IMPASTATO, *La conferenza di servizi "aperta" nel d.PR. n. 447/98 ovvero della "semplificazione partecipata"*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 481 ss.
- V. ITALIA, M. BASSANI (A CURA DI), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991
- V. ITALIA, M. BASSANI (A CURA DI), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995
- V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (A CURA DI), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Milano, 2000
- V. ITALIA (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005
- P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, Napoli, 2008
- F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 467
- F. LEDDA, *Dall'autorità al consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, p. 1273 ss.
- F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti delle amministrazioni*, Napoli, 2000, spec. p. 111 ss.
- V. LO MORO, A. MANCINI (A CURA DI), *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Bologna, 1995

- A. LUCE, *Il procedimento amministrativo e il "diritto di partecipazione nella legge n. 241/90*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, p. 552
- M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983
- M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, p. 382 ss
- M.V. LUMETTI, *La nuova analisi della validità dell'atto: l'irregolarità per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento* (Relazione al Convegno su "L'atto amministrativo: evoluzione dei vizi di legittimità, nuove anomalie e nodi problematici nella gestione del territorio dopo la riforma della l. 7 agosto 1990, n. 241"; Roma, 13 aprile 2005), in *Cons. St.*, 2005, p. 1157–1170
- M.V. LUMETTI, M. DE PAOLIS, D. DE BELLIS, D.P. BORGHINI, *Vizi di legittimità e nuove anomalie dopo la l. 15/2005*, Torino, 2005
- N. LUPO, *Nel nuovo titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in *Unife.forumcostituzionale*
- E. MAGGIORA, *La disciplina del commercio*, Milano, 1998
- E. MAGGIORA, *La nuova disciplina del commercio (a seguito del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e della circolare n. 3446). Il ruolo del Comune nella riforma del commercio*, in *Nuova rass.*, 1998, p. 1773-1778
- M. MAGRI, *Organizzazione dell'impresa e <<regole>> costituzionali*, in *Jus*, 1995
- G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001
- F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. Profili critici e ricostruttivi*, Napoli, 2000, p. 55
- F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie <trasversali>: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.* 2002
- I. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e "potere" dell'amministrazione*, in *Foro. amm.-TAR*, 2003, 338
- G. MARTINI, *Lo sportello unico delle imprese (d.lgs. 112/98 e d.P.R. 447/98)*, in *Nuove autonomie*, 1999, p. 169 ss.
- V. MARTORANO, *In equilibrio tra semplificazione e trasparenza*, Milano, 2005
- C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982
- C. MARZUOLI, *Mercato e valore dell'intervento pubblico. Relazione al convegno "Valori costituzionali e pubblica amministrazione"*, Firenze 19-20 febbraio 1993
- P. MASCIOCCHI, *I procedimenti per la localizzazione industriale*, Milano, 2000, p. 4
- B. G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1035 ss.
- C. M. MAZZONI, *Iniziativa economica privata*, in *Nov. Dig.*
- Y. MÉ, W. WRIGHT (A CURA DI), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1994
- S. G. MELIS, F. MERLONI (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione*, Bologna, 1995
- S.G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996
- F. MERUSI, *Il coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 21 ss.
- L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966
- E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 85 ss.

- T. MIELE, *Principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa e responsabilità amministrativo-contabile dopo la legge n. 241/90*, in *Riv. amm.*, 1994, p. 669
- S. MOMIGLIANO, F. GIOVANNETTI NUTI (A CURA DI), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione*, Roma, 2001
- L. MONTEFERRANTE, *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Milano, 2000
- L. MONFERRANTE, *La nuova disciplina degli accordi procedurali: profili di tutela giurisdizionale*, in *Giustamm.it*
- D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2012
- G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, p. 1127
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *Semplificazione amministrativa e sportello unico delle attività produttive*, in *Amm. it.*, 2002, p. 501-512
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *Strumenti di semplificazione amministrativa: lo Sportello Unico per le attività produttive*, Bergamo, 2002
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il procedimento amministrativo di autorizzazione nel settore del commercio e delle attività produttive: dalla semplificazione all'unificazione*, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 761-788
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il Procedimento amministrativo tra semplificazione e partecipazione, in Trasformazioni dell'amministrazione e nuova giurisdizione*, Milano, 2004, p. 181-246.
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *La semplificazione competitiva e lo sportello unico*, in AA.VV., *Silenzio assenso, semplificazione competitiva e D.I.A.*, Milano, 2005
- P. MURGIA, *Il silenzio assenso nel diritto urbanistico*, in *Foro amm.*, 1998, p. 1323
- A. NATALINI, *Procedimenti amministrativi e sistemi informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 449
- A. NATALINI, *La sperimentazione dell'Air a livello statale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, p. 109 ss.
- A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002
- M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966
- M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 3
- M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Il procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990
- M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. Giur.*, 1998; p. 1
- G. NUNZIATA, *Colpo di acceleratore con la conferenza dei servizi*, in *Guida dir.*, 2005, p. 72
- M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. Soc.*, 1998, 476
- M. OCCHIENA, *Riforma della l. 241/90 e "nuovo" silenzio-rifiuto: del diritto v'è certezza*, in *Giustamm.it*, 5/2005
- V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Milano, 1991
- G. OPPO, *L'iniziativa economica*, *Riv. Dir. Civ.*, 1988
- L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974

- A. PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 1629
- G. PALEOLOGO, *La legge 7 agosto 1990 n. 241: procedimenti amministrativi e accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Dir. proc. Amm.*, 1991
- G. PANASSIDI, *La nuova dichiarazione di inizio attività (DIA)*, in *Lexitalia.it*, 6/2005
- M. PARENTI, *Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici*, in *Nuova rass.*, 1999, p. 2165
- V. PARISIO (A CURA DI), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997 n. 127*, Milano 1998
- V. PARISIO (A CURA DI), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Milano, 2004
- G. PASTORI (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964
- G. PASTORI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1986, n. 1
- G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di P. Virga*, II, Milano, 1994, 1303
- G. PASTORI, *Presentazione al tema*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Tremezzo, 19-21 settembre 1996, Milano, 1997, 18 ss.; G. ROSSI, *Autoamministrazione*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988, 1 e ss.
- G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Dir. soc.*, 1996, p. 483 ss.
- F. PATRONI GRIFFI, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rass. Cons. St.*, 1998, p. 1716 ss.
- F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 97 ss.
- V. PEDACI, *Alcune notazioni sulla nuova disciplina della conferenza di servizi tra velocizzazione dei processi decisionali e ponderazione degli interessi coinvolti, nella l. 340 del 2000*, in *Amm. it.*, 2001, p. 833 ss.
- A. PERA, *Concorrenza e antitrust*, Bologna, 2009
- G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in *AA.vv.*, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 1697 ss.
- F. PETRICONE, *La legge di semplificazione della riforma amministrativa*, in *Giur. it.*, 2000, p. 673 ss.
- M.R. PETRULLI, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*, in *Nuova rass.*, 2005, p. 1423–1428
- E. PICOZZA, *La nuova legge sull'azione e sul procedimento amministrativo. considerazioni generali. i principi di diritto comunitario e nazionale*, in *Cons. St.*, 2005, p. 1419–1441
- S. PIGNATARO, *Omessa comunicazione di avvio del procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento: orientamenti giurisprudenziali ed evoluzioni legislative*, in *TAR*, 2005, p. 145–161
- E. PIZZICHETTA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale come possibile strumento di semplificazione dell'attività amministrativa in materia di commercio*, in *Disc. comm. e serv.*, 2005, p. 71-72
- A. PIZZORUSSO, *L'abrogazione come strumento di semplificazione*, 2000
- A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007, pp. 1 ss.
- U. POTOTSCHNIG, *Poteri pubblici ed attività produttive*, *ivi*, 1990
- A. PREDIERI, *Mercati e concorrenza: asimmetria e diseconomia nello Stato prefederativo*, in *Nuova Antologia*, 1993, fasc. 2186, p. 8
- T. PROSSER, *Il procedimento amministrativo in Gran Bretagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993.

- M. PROTTO, *Accordi tra pubbliche amministrazioni e disciplina sugli appalti* (Nota a CGCE 13 gennaio 2005 (causa C-84/03)), in *Urb. app.*, 2005, p. 780–781
- G. PUCCINI, *L'autonomia della banca d'Italia*, Milano, 1978
- A. QUARTA, *L'art. 1, comma 1 bis della nuova legge generale sul procedimento amministrativo (legge 11 febbraio 2005, n. 15)*, in *Giustamm.it*, 5/2005
- T. RAGANELLI, *Pianificazione commerciale e regime delle autorizzazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 622 ss.
- O. RANELETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative, 1894-1896*, ora in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1992
- N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007
- G. RESTUCCIA, *La tutela costituzionale dell'iniziativa economica e l'intervento pubblico nelle attività imprenditoriali*, in *Dir. Econ.*, 1994
- A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, p. 541
- A. ROMANO TASSONE, *Prime osservazioni sulla legge di riforma della L. n. 241/1990*, in *Giustamm.it*, 2/2005
- A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 989 ss.
- A. SANDULLI, *La razionalizzazione normativa*, in G. VESPERINI (A CURA DI), *I governi del maggioritario*, Roma, 1998
- A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 757 ss.
- A. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003
- M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 509
- M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: modelli europei a confronto*, Milano, 2000
- M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Europa*, Milano, 2000
- M.A. SANDULLI, *Riforma Costituzionale e semplificazione normativa: brevi riflessioni*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 287 ss.
- M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 508
- M.A. SANDULLI, *La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti*, in *Federalismi.it*, 4/2005
- M. A. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (note a margine della legge di conversione del d.l. 35 del 2005)*, in *Giustamm.it*
- M. SANTINIMI, *Il buon andamento dell'azione amministrativa tra semplificazione procedimentale ed acquisizione di pareri. le principali novità introdotte dalla "riforma Bassanini"*, in *Dir. ec.*, 1999
- F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969
- F. SATTA, *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enc. Giur.*, vol. XIII, Roma, 1989
- F.G. COCCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 271 ss.
- R. SESTINI, *La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, introdotto dalla riforma Bassanini*, in *Formez.it*, 1999

- R. SESTINI, *La disciplina dello sportello unico per le attività produttive, introdotto dalla riforma Bassanini*, in "La rete telematica dei comuni italiani", in Ancitel.it, 1999
- R. SESTINI, *Modelli di riorganizzazione comunale e degli enti terzi e gestione del procedimento unico alla luce della recente giurisprudenza, (Relazione al III incontro nazionale dei responsabili di sportello unico per le attività produttive organizzato dal Formez - Napoli, 27 marzo 2003)*, in Ancitel.it, 2003
- D. SORACE, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in Reg., 1995, p. 499 ss.
- G. SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Napoli, 2000
- M. SPAGNUOLO, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, Milano, 1998
- V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959
- S. SPUNTARELLI, *Le nuove norme generali sull'azione amministrativa introdotte dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica e integrazione della l. n. 241/1990*, in Diritto.it, 2/2005
- P. STAFFINI, *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo: spunti ricostruttivi*, in Cons. St., 1992, p. 549 ss.
- C. STAGNARO, *Indice delle liberalizzazioni 2009*, Torino, 2009
- P. STELLA RICHTER, *Un nuovo modo di amministrare: dall'autorità alla partecipazione*, in Riv. amm., 1998, p. 3 ss.
- E. STICCHI DAMIANI, *L'unificazione come modello di semplificazione amministrativa in AA.VV., Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999, p. 1-12
- G. STUMPO, *La riforma del procedimento amministrativo (Commento a l. 7 agosto 1990, n. 241; l. 11 febbraio 2005, n. 15; l. 14 maggio 2005, n. 80)*, in Riv. trim. app., 2005, p. 539-571
- L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi dopo la legge 340/2000*, in Urb. app., 2001, p. 364 ss.
- L. TARANTINO, *Preavviso di diniego, acquiescenza e tutela giurisdizionale endoprocedimentale (Nota a Cons. St. sez. V 16 dicembre 2004 n. 8101)*, in Urb. app., 2005, p. 688-692.
- S. TARULLO, *L'art. 10 bis della legge n. 241/90: il preavviso di rigetto tra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, in Giustamm.it
- S. TATTI, *Osservazioni sulla legge di semplificazione annuale per il 1999*, in Riv. amm. Rep. it., 2001, p. 349 ss.
- S. TENCA, *La comunicazione di avvio del procedimento nel vigore del nuovo art. 21-octies della l. 241/1990*, in Comuni d'Italia, 2005, p. 18-21
- B. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova, 2005
- A. TONTI, *La semplificazione dei processi e delle procedure*, Milano, 2002
- L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in Giorn. dir. amm., 1997, p. 675 ss.
- L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in Le Regioni, n.2-3, 1997
- L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della differente semplificazione*, in Giorn. dir. amm., 1997, p. 676 ss.
- L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in Dir. amm., 1998, p. 400 ss.
- L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in Giorn. dir. amm., 1999, p. 675 ss.

- L. TORCHIA, *Commento al decreto sullo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 105
- L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000
- S. TOSCHEI, *Le nuove tecniche di diluizione procedimentale del potere delle p.a. dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15: prime riflessioni sulle nuove regole* (Relazione al Convegno "Le modifiche alla legge n. 241 del 1990 dopo la legge n. 15 del 2005", Roma, Sala del Carroccio, 14 marzo 2005), in *Cons. St.*, 2005, p. 229–248
- A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985, 109.
- A. TRAVI, *La liberalizzazione: ambito di applicazione dell'art. 19 della legge 241 e tutela dei terzi*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999, p. 135 ss.;
- A. TRAVI, *Interessi procedurali e "pretese partecipative": un dibattito aperto (a proposito di due contributi di Duret e Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 544
- A. TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 16
- F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 637 ss.
- G. TROTTA, *La semplificazione nella documentazione e nel controllo sugli atti*, in V. PARISIO (A CURA DI), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997 n. 127*, Milano 1998, p. 34 ss.
- G. TULUMELLO, *Procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, valutazione di interessi differenziati e meccanismi di silenzio-assenso*, in *Giur. it.*, 1998, p. 1242
- L. VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, Milano, 1999
- L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999
- G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 431 ss.
- G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1998, p. 655-77
- G. VESPERINI (A CURA DI), *I governi del maggioritario*, Roma, 1998
- G. VESPERINI, *Il silenzio assenso e la denuncia sostitutiva di autorizzazione dopo la legge 241 del 1990: un bilancio*, in *Dir. soc.*, 1997, p. 114 ss.
- R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, p. 528 ss.
- R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, p. 409
- R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 576 ss.
- G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998
- G. VIRGA, *Le modifiche ed integrazioni alla legge n. 241 del 1990 recentemente approvata. Osservazioni derivanti da una prima lettura*, in *Lexitalia.it*, 2/2005
- G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992
- A. ZITO, *Le pretese partecipative dei privati nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996
- A. ZITO, *Attività amministrativa e rilevanza dell'interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998
- U. ZUBALLI, R. SAVOIA, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1999