

Regione Emilia Romagna

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma - 25 e 26 novembre 2010**

**L'analisi d'impatto della regolamentazione
nel contesto della strategia legislativa statale**

a cura di: Federica Paolozzi

L'analisi d'impatto della regolamentazione nel contesto della strategia legislativa statale

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La disciplina statale in materia di AIR e VIR; 3. L'AIR nel contesto della strategia legislativa del Governo: un ospite scomodo?; 4. Conclusioni.

1. Premessa

Il quadro normativo concernente l'applicazione delle tecniche di Analisi d'Impatto della Regolamentazione (d'ora in poi A.I.R.), di Valutazione d'Impatto della Regolamentazione (d'ora in poi V.I.R.) e, più in generale, delle altre tecniche per migliorare il livello di qualità della normazione può ritenersi ormai completo a livello statale, ed ha fatto alcuni significativi passi in avanti anche a livello regionale (pur dovendosi registrare una situazione ancora a macchia di leopardo, con alcune regioni che dimostrano un livello di attenzione superiore alle altre).

Eppure i risultati che derivano dall'applicazione di queste tecniche sono di gran lunga inferiori a quelli che ci si sarebbe dovuti ragionevolmente attendere.

Un'autorevole conferma di quanto sopra detto può trarsi dalla relazione sullo stato di attuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione per gli anni 2007-2008 presentata in data 6 settembre 2010 al Senato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla relazione del Servizio per la qualità degli atti normativi *"Due anni di nuova AIR: un bilancio"*, che prende in considerazione il periodo 15 ottobre 2008 – 15 ottobre 2010. Dalla lettura di questi documenti, può trarsi una linea di tendenza secondo cui *"l'AIR pare entrata nell'abito del Governo normatore, sovente nel segno della ritualità formale, rare volte con dispiegamento compiuto delle sue potenzialità informative"*.

Le maggiori difficoltà segnalate sono essenzialmente di due tipi.

Vi sono difficoltà di tipo metodologico, in quanto l'AIR richiede tempi e competenze professionali non sempre presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni, dando luogo ad un inevitabile aggravio dei procedimenti per l'adozione di atti normativi. Spesso questa si riduce ad un adempimento formale, privo di una sostanziale autonomia rispetto alla relazione accompagnatoria (il Servizio per la qualità degli atti normativi segnala che *"nei contenuti, le informazioni raccolte nell'AIR paiono per lo più qualitativamente affini a quelle proprie di una relazione illustrativa. Si ha, talora, quasi una interazione, per cui la relazione illustrativa è sospinta verso una puntuale esposizione dell'articolato, sintetizzando maggiormente su profili di inquadramento e di illustrazione generale, i quali vengono rimessi alla relazione AIR"*).

Accanto a queste, non meno rilevanti sono le difficoltà di tipo strutturale, connesse all'assenza di una reale programmazione dell'attività normativa del Governo, che non consente di tenere conto dei tempi necessari all'effettuazione dell'AIR. Non ci si riferisce tanto ai decreti legge, che, stanti i caratteri di necessità ed urgenza che dovrebbero assisterli, sono per loro natura non programmabili (e rispetto ai quali si presume una sorta di incompatibilità con i tempi e le metodologie dell'AIR), quanto

agli altri atti normativi (leggi, decreti legislativi) che sono condizionati da tempi di elaborazione sempre più ristretti.

Le analisi ufficiali trovano conferma anche nella esperienza quotidiana. Sull'onda del costante clima emergenziale nel quale il Paese si dibatte, la legislazione statale di iniziativa governativa è caratterizzata da ritmi serrati in fase di produzione, da un'esistenza spesso travagliata (interventi correttivi del legislatore, pronunce del Giudice costituzionale, pronunce della Corte di Giustizia, ecc.), e da un tasso di mortalità assai elevato (si pensi ai ripetuti interventi sulla legge n. 241 del 1990, sul d.lgs. n. 163 del 2006, sul d.lgs. n. 152 del 2006, che hanno stravolto l'aspetto di alcuni istituti, o sulla disciplina sui servizi pubblici locali, spalmata su una pluralità di fonti normative in magmatica evoluzione verso un punto di arrivo che resta ancora assai nebuloso).

Ai "vizi" intrinseci della legge statale si aggiunge anche il suo rapporto irrisolto con la legislazione regionale, che la induce a frequenti invasioni di campo in ambiti costituzionalmente riservati alle Regioni, determinando un contenzioso sempre più acceso che ha raggiunto ormai livelli preoccupanti.

In un contesto del genere, appare assai problematica la riconduzione del sistema normativo italiano alla necessaria omogeneità, semplicità, certezza, non sovrapposizione fra le fonti, che ci si poteva attendere dal buon utilizzo delle tecniche di AIR e dagli altri strumenti previsti per la qualità della normazione. Siamo quanto mai lontani dagli obiettivi di qualità che ci si sarebbe dovuti attendere.

E' necessario interrogarsi su quali siano le ragioni che rendono i risultati della applicazione delle tecniche di AIR e VIR ancora insufficienti.

Molte discussioni potrebbero essere fatte in merito alle tecniche previste dagli strumenti normativi che regolano lo svolgimento dell'AIR e della VIR, ma i loro risultati non riuscirebbero a fornire una risposta adeguata a comprendere i modesti risultati raggiunti.

Esiste invece un nesso non ancora abbastanza messo in luce fra il modo in cui si sceglie di utilizzare le diverse tipologie di atti normativi che l'ordinamento mette a disposizione ed i risultati che possono essere raggiunti con le tecniche per aumentare la qualità della normazione.

Per comprendere, da un punto di vista tecnico, questo problema, occorre compiere una breve analisi del diverso modo in cui gli strumenti per la qualità della normazione agiscono.

2. La disciplina statale in materia di AIR e di VIR

Bisogna dare atto che, sull'onda di un crescente interesse, negli ultimi anni il quadro normativo relativo agli strumenti per la qualità della normazione è stato completato dal legislatore statale, raggiungendo un livello, almeno apparentemente, di elevata qualità.

Nel nostro Paese, la storia di questi strumenti è relativamente recente rispetto a quella di altri Paesi dell'UE.

Una prima fase si concentra nel periodo tra il 1999 ed il 2005, ed è caratterizzata prevalentemente dalla sperimentazione di strumenti e tecniche innovative.

Tuttavia solo con la legge n. 246 del 2005 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*) l'ordinamento si avvia al superamento della fase sperimentale ed all'applicazione generalizzata delle nuove tecniche. In particolare, l'art.14 ha consacrato legislativamente lo strumento della verifica di impatto della regolamentazione (VIR) ed ha esteso l'esperienza dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) a tutta l'attività normativa del governo, rendendola obbligatoria, salve le eccezioni ivi previste.

E' stato successivamente emanato il d.p.c.m. 11 settembre 2008 n. 170, contenente il regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Esso detta una disciplina asciutta, ove sono illustrate con precisione le linee essenziali che definiscono gli aspetti organizzativi e di funzionamento dell'AIR.

Secondo il regolamento, l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Essa costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione e i casi di esenzione previsti dalle norme. Le eccezioni, sotto forma di esclusioni e di esenzioni concesse di volta in volta, sono tali e tante per cui l'obbligatorietà dell'AIR resta spesso una sorta di petizione di principio, con scarsi riflessi nella realtà.

L'AIR è esclusa per a) i disegni di legge costituzionale; b) gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; c) i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Il Dipartimento per gli Affari generali e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può altresì consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

E' curioso notare che, con una formula un po' ambigua, la norma consenta l'esenzione non soltanto per i decreti legge, atti strutturalmente caratterizzati dai requisiti di necessità ed urgenza, ma apparentemente anche per tutti gli altri atti normativi diversi dai primi ove ricorrano i predetti requisiti. Ove la norma fosse interpretata nel senso di ammettere l'esenzione in tutte le situazioni di emergenza, il campo delle eccezioni potrebbe diventare potenzialmente molto vasto.

Non meno problematico è anche il riferimento alla complessità ed ampiezza dell'intervento normativo, che finisce per escludere l'AIR proprio nei casi in cui essa appare maggiormente necessaria. La norma appare quasi il sintomo di una resa del legislatore statale, che riconosce la propria difficoltà nel maneggiare tale strumento. Oppure, più maliziosamente, potrebbe essere interpretata come la spia della diffidenza che il legislatore nutre per questo strumento, in tutti i casi in cui il ricorso ad esso potrebbe avere l'effetto di rimettere in discussione scelte politiche già effettuate.

Al di fuori queste ipotesi, l'esenzione dall'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri. La relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative. Ovviamente, la possibilità per il Consiglio dei Ministri di escludere l'AIR con una valutazione insindacabile svuota moltissimo il significato del precetto che rende l'AIR obbligatoria.

Oltre all'AIR, risultano disciplinate anche l'ATN e la VIR.

L'Analisi Tecnico Normativa (A.T.N.) è disciplinata dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, "*Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa*" che ha sostituito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, "Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione". Questa costituisce uno strumento funzionale alla trasparenza e al miglioramento della qualità della regolamentazione ed è mirata a verificare l'incidenza della normativa in via di adozione sull'ordinamento giuridico vigente, la compatibilità con l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali, nonché a verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi (drafting). L'ATN è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. Essa è trasmessa dalle amministrazioni proponenti al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

Si può inoltre ricordare che il 26 febbraio 2009, il Governo ha emanato anche l'atto di indirizzo, che disciplina l'istruttoria degli atti normativi del Governo, disciplina il procedimento che conduce all'approvazione in Consiglio dei Ministri degli atti normativi di qualsiasi livello, non quale processo burocratico, ma come procedimento di formazione della volontà normativa del Governo. Con tale atto questo si propone di fornire un quadro sistematico delle regole e delle procedure che devono essere seguite dal Governo per assicurare un'attività normativa «di qualità» e per garantire l'attuazione del programma di Governo.

Circa un anno fa è stato emanato anche il d.P.C.M. n. 212 del 19 novembre 2009, recante la disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Questa consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Molto opportunamente, il legislatore ha previsto che la VIR venga effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore. Sembra infatti abbastanza logico supporre che la valutazione *ex post* possa essere funzionale alla verifica dei risultati attesi, dichiarati e scelti con l'analisi *ex ante*.

La VIR può essere effettuata anche su atti per i quali non sia intervenuta *ex ante* una AIR, anche se in questi casi il complessivo meccanismo di verifica che risulta dal connubio AIR – VIR appare assai meno efficace, dal momento che non essendo stati

preventivamente identificati con l'AIR gli obiettivi che il legislatore si proponeva di conseguire, diventa più difficile indirizzare la VIR.

Si procede in ogni caso all'effettuazione della VIR con riferimento agli atti normativi in merito ai quali non è stata svolta l'AIR ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Successivamente alla prima effettuazione, la VIR viene svolta a cadenze biennale

Analogamente a quanto è previsto per l'AIR, è possibile consentire l'esenzione dalla VIR, in particolare, nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi effetti, ovvero nei casi in cui l'attività di verifica non appare giustificata dalla natura o dai contenuti dell'atto normativo in oggetto. Delle esenzioni concesse è data comunicazione al Consiglio dei Ministri. L'esenzione dalla VIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri.

Non sono invece previsti casi di esclusione dalla effettuazione della VIR, com'è invece previsto per l'AIR.

Il regolamento sulla VIR completa il quadro delle disposizioni che dovrebbero garantire la qualità della normazione.

In tutti gli atti sopra richiamati è di fondamentale importanza il ruolo del Dipartimento Affari Generali e Legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che costituisce il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale. Nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri è costituito l'ufficio di livello dirigenziale generale «Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione», competente all'effettuazione delle attività in materia di AIR e VIR deputati al DAGL.

Tra i compiti del DAGL, il più delicato è quello di consentire all'amministrazione di settore di non procedere all'effettuazione dell'AIR o della VIR, dopo aver verificato se ricorrano i presupposti giustificativi indicati dalle norme (requisiti di necessità ed urgenza o complessità dell'atto normativo).

Questo verifica inoltre l'adeguatezza dell'AIR e della VIR, predisposte dalle amministrazioni di settore e può sempre richiedere ad esse integrazioni e chiarimenti, ovvero predisporre commenti tecnici da allegare alla relazione VIR da trasmettere al Parlamento.

Il DAGL predispone inoltre la relazione annuale al parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR.

3. L'AIR nel contesto della strategia legislativa del Governo: un ospite scomodo?

Per verificare quali problemi sorgano, pur con un sistema normativo completo e ben strutturato in materia, nel caso in cui si utilizzi una strategia legislativa che privilegia determinati tipi di atti (ad esempio i decreti legge o i decreti legislativi) rispetto ad altri (la legge in senso formale, approvata dal Parlamento), di seguito si tenterà un'analisi delle previsioni che regolano l'AIR e la VIR rispetto alle varie fonti di rango primario, che terrà conto anche della effettiva frequenza registrata nell'anno

2010 nell'ordine delle leggi, dei decreti legislativi e decreti legge e relative leggi di conversione.

Solo partendo dalla strategia legislativa concretamente utilizzata è possibile comprendere quali siano i reali limiti che l'uso privilegiato di determinati atti legislativi comporta rispetto all'AIR e alla VIR e degli altri strumenti per la qualità della normazione.

Questa analisi si è però scontrata con un problema di non agevole soluzione: la difficoltà di reperire le relazioni di AIR di accompagnamento alle proposte legislative, non essendo espressamente obbligatoriamente prevista la loro pubblicazione sui siti istituzionali (art. 6, comma 6, del regolamento). Il principale strumento conoscitivo è perciò costituito dalla relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR (la più recente si riferisce però al biennio 2007 - 2008) oltre alla relazione del Servizio per la qualità degli atti normativi "*Due anni di nuova AIR: un bilancio*".

3.1 La legge

Secondo i dati disponibili all'inizio di novembre del 2010 sono state adottate 59 leggi, la maggior parte delle quali sono di iniziativa governativa. Di esse, 18 sono leggi di conversione di decreti legge, come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, 23 sono leggi di ratifica di trattati internazionali, 1 è legge di delega, e 1 è legge comunitaria. Le restanti 16 sono leggi dai contenuti più vari.

L'AIR non è richiesta per i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali in base a quanto è previsto dal regolamento del 2008. Ciò nonostante, la maggior parte di essi risultata dotata di AIR. Possono esserne esentati (e normalmente lo sono) le leggi di conversione dei decreti legge, per le quali si invoca una situazione di necessità ed urgenza.

Sono inoltre sprovviste di AIR le leggi in materia di bilancio, finanziaria, rendiconto e assestamento, che nel 2010 sono state ad oggi soltanto 2 (legge n. 157 del 2010, Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2009, e n. 158 del 2010, disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2010).

In altri termini, il numero delle leggi assoggettabili ad AIR è di 16 leggi soltanto. Di queste, in base alle ricerche effettuate, soltanto per un paio di esse risulta essere stata effettuata una AIR.

3.2. Il decreto legislativo

In base ai dati forniti nella relazione del Servizio per la qualità degli atti normativi, la stragrande maggioranza dei decreti legislativi emanati nel 2010 (53 in tutto) risultano assoggettati ad AIR.

Il numero dei decreti legislativi appare piuttosto elevato. Potrebbe ritenersi che anch'esso sia espressione di una strategia legislativa che, attraverso deleghe anche molto ampie, tende a attribuire in modo pressoché esclusivo al Governo la responsabilità dell'attività normativa di rango primario.

E' doveroso evidenziare che alcuni decreti legislativi di grande impatto per il nostro ordinamento giuridico, risultano essere stati esentati da AIR.

E' il caso, ad es., del Codice del Processo Amministrativo, rispetto al quale l'esenzione dall'AIR è stata motivata con la grande complessità che lo caratterizza.

Si tratta di una scelta che appare, già *prima facie*, alquanto discutibile. Il Codice è un testo con un relevantissimo impatto sulla macchina giudiziaria amministrativa, ed indirettamente sulla vita dei cittadini e delle imprese che si rivolgono al Giudice amministrativo per avere tutela.

Poiché il Codice non è meramente compilativo, ma innova in modo sostanziale il nostro processo amministrativo sarebbe stato molto utile verificare gli effetti attesi su di esso (in termini di economicità, efficienza ed efficacia della nuova disciplina).

La complessità di una disciplina dovrebbe essere invece un motivo in più per effettuare l'AIR, poiché è proprio nelle pieghe dei testi più complessi che possono nascondersi norme in grado di produrre effetti potenzialmente dannosi per l'ordinamento giuridico.

3.3. Il decreto legge

Nel 2010 sono stati adottati 19 decreti legge (dato aggiornato al 12 novembre 2010). A nessuno sfugge che l'utilizzo massiccio di questo strumento legislativo - che l'art. 76 della Costituzione riserva ai casi di urgenza - esclude quasi automaticamente la possibilità di ricorrere all'AIR

Le esigenze di analisi di impatto della regolamentazione non vengono recuperate neppure in seguito in quanto il termine di 60 giorni per la conversione del decreto legge non consente una valutazione accurata sulle norme da convertire e sulle eventuali norme correttive (ammesso che siano tali) che vengono introdotte in questa sede.

Va poi notato che l'uso dei decreti legge non si caratterizza più solo per la frequenza, ma anche per l'ampiezza e la rilevanza delle questioni trattate. Si pensi al decreto legge n. 78 del 2010 (così detta "manovra economica d'estate") che ha rappresentato probabilmente l'intervento normativo più importante dell'anno ed ha toccato molteplici settori con norme molto incisive. Si pensi ancora al D.L. 12 novembre 2010 n. 187, Misure urgenti in materia di sicurezza, che contiene disposizioni assai eterogenee che riguardano la sicurezza negli stadi, il contrasto alla criminalità organizzata, la tracciabilità dei flussi finanziari, ecc.

I decreti legge possono essere esentati dall'AIR e dalla VIR su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, con il consenso del DAGL, ovvero a seguito di delibera del Consiglio dei Ministri. L'esenzione non è quindi automatica, come si potrebbe ritenere, ma è conseguenza di una scelta tecnico - giuridica o politica. Nondimeno, non risultano, almeno nel 2010, casi di decreti legge preceduti da AIR.

Stando alla norma, la relazione illustrativa che accompagna il decreto legge dovrebbe comunque contenere il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative. Questa dovrebbe avere inoltre una particolare cura nella redazione della motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti, di cui all'art. 77 della Costituzione, della

«straordinaria necessità e urgenza», in linea anche con la più recente Giurisprudenza Costituzionale (sent. n. 171/2007; n. 128/2008).

Di fatto tutte le norme attinenti alla qualità della normazione da definirsi *ex ante* vengono saltate o hanno una applicazione assai modesta e formale.

Anche i disegni di legge di conversione dei decreti legge non sono normalmente assistiti da una relazione autonoma contenente l'AIR, anche se non mancano alcune eccezioni (A.C. n. 3097 di conversione del D.L. n. 1 del 2010, di proroga delle missioni internazionali di pace ed interventi di cooperazione allo sviluppo; A.S. n. 1974 di conversione del D.L. n. 3 del 2010, sull'approvvigionamento di energia elettrica alle isole maggiori). In tutti gli altri casi, l'AIR perde la sua autonomia rispetto alla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione.

Almeno nei casi di disegni di legge di conversione dei decreti legge l'AIR dovrebbe essere sempre effettuata. Il termine, pur breve, entro il quale il d.l. va convertito non pare assolutamente ostativo alla predisposizione di essa.

Va peraltro notato che non sempre le norme che vengono introdotte in sede di conversione rappresentano una semplice correzione e modifica di quelle presenti nel decreto legge, talvolta hanno un contenuto del tutto innovativo.

Talvolta capita persino che disposizioni palesemente errate o incongruenti rispetto alle finalità perseguite rimangano anche dopo la conversione (pur essendo stato il decreto legge pubblicato sui giornali e letto in tutta Italia). È il caso di alcune norme del decreto legge n. 78 del 2010: l'art. 14, comma 33, aveva definito la TIA 2 (quella per intenderci disciplinata dal Codice dell'Ambiente) un tributo (mentre il Codice la qualifica come tariffa), mentre avrebbe voluto riferirsi alla TIA 1 (ossia a quella disciplinata dal Decreto Ronchi). Il problema sta nel fatto che in base ad una sentenza della Corte costituzionale, la TIA 1 era stata definita appunto un tributo, generando problemi applicativi non irrilevanti per i Comuni (per i tributi non è dovuta l'IVA a differenza di quanto è previsto per le tariffe, per cui questi sembravano costretti a doverla restituire). L'errore del legislatore ha aggravato la situazione di incertezza, riproducendo anche per la TIA2 i problemi già posti per la TIA1.

In questi casi che il legislatore è parso più attento ad aggiungere cose nuove che a correggere il testo per migliorarne la qualità, mentre nessun ufficio dotato di competenze tecniche, compreso il DAGL ha potuto correggere a fondo il testo.

Quindi in sede di conversione vengono ormai sempre più spesso inserite nell'ordinamento norme non previste nei decreti legge. Si potrebbe ritenere che ciò risponda ad una precisa strategia legislativa: quella di approfittare dell'occasione di un iter legislativo rapido per "inserire" norme di legge per le quali sarebbe stato invece necessario un iter ordinario (giudicato evidentemente troppo lungo per i tempi della politica di oggi).

3.4 La SCIA: un caso emblematico

Il caso più emblematico riguarda le modifiche alla legge n. 241 del 7 agosto 1990 ("norme generali sul procedimento amministrativo"), che costituisce uno dei pilastri del nostro ordinamento di diritto amministrativo. In sede di conversione del decreto legge n. 78 del 2010, la legge n. 122 del 2010 ha innovato in modo sostanziale la disciplina della dichiarazione di inizio attività (DIA), contenuta nell'art. 19, che si

trasforma in segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con notevoli riflessi pratici per i cittadini e per le imprese, in gran parte ancora tutti da decifrare.

Né il d.l. n. 78, né la l. n.122 sono stati assoggettati ad AIR da parte del Governo, sul presupposto che la disciplina fosse stata dettata per fare fronte ad una situazione straordinaria di necessità ed urgenza.

Stante l'assenza di AIR, questo non ha potuto valutare *ex ante* gli effetti della nuova disciplina sull'ordinamento statale e su quelli regionali.

Il d.l. n. 78 convertito rappresenta una nuova tappa (sembra azzardato sostenere che sia anche l'ultima) di un lungo e complesso percorso fatto di scatti in avanti e di repentine marce indietro. L'art.19, come noto, ha avuto un'esistenza assai travagliata, subendo tre cambi di denominazione (denuncia di inizio attività, dichiarazione di inizio attività, e ora segnalazione certificata di inizio attività), e moltissime modifiche della disciplina sostanziale, alcune più lievi, altre invece più incisive.

Il testo originario dell'art. 19 prevedeva che ogni provvedimento autorizzativo vincolato, richiesto per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, potesse essere sostituito con una comunicazione del privato attestante il possesso dei requisiti di legge. L'attività poteva essere intrapresa immediatamente. Se all'esito del controllo, l'amministrazione rilevava l'assenza non sanabile di un requisito, entro sessanta giorni poteva vietare la prosecuzione dell'attività e disporre la rimozione degli effetti eventualmente prodotti. Si realizzava in questo modo una sorta di liberalizzazione di talune attività private che andava oltre il semplice silenzio - assenso previsto dall'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, che invece consiste nel rilascio tacito di un atto favorevole decorso un certo termine dalla presentazione della domanda senza che l'amministrazione abbia provveduto.

A seguito delle modifiche introdotte con legge 15 del 2010, la denuncia di inizio attività viene sostituita dalla dichiarazione di inizio attività con cui, in luogo di un atto di assenso della p.a., l'interessato poteva produrre una denuncia, a fronte della quale l'amministrazione avrebbe dovuto effettuare i controlli entro un termine certo. L'attività oggetto della dichiarazione poteva essere iniziata decorsi 30 giorni dalla data di presentazione della stessa all'amministrazione competente, contestualmente alla comunicazione di (effettivo) inizio dell'attività. La previsione del decorso di un certo termine prima dell'inizio dell'attività ha prodotto l'effetto di avvicinare molto il regime della Dia (cd. differita) a quello del silenzio assenso e quindi del provvedimento "tacito" a tal punto da non consentire di cogliere le differenze.

Nel 2009, con legge n. 69 è prevista una nuova inversione di marcia per la DIA relativa alle attività ricadenti nell'ambito di applicazione della direttiva sulla libera prestazione di servizi (2006/123/CE) .

L'art. 19 della 241, come modificato dalla legge n. 69, ha consentito che per l'accesso alle prestazioni di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE, ove non diversamente previsto, l'attività possa essere iniziata subito. Si è così ritornati, con riferimento alle suddette attività, al modello originario di denuncia di inizio attività, con effetti immediati, introdotto con la legge n. 241 del 1990. La previsione della DIA immediata, ai sensi della legge 69, è definita inoltre livello essenziale delle prestazioni, come tale sottratto alla competenza del legislatore regionale.

Il legislatore ha approfittato della conversione del d.l. n. 78 per apportare gli ultimi ritocchi alla disciplina, completando l'inversione di marcia già iniziata. Nel quadro di un provvedimento pensato per affrontare una situazione di emergenza, il legislatore ha inserito una norma destinata ad incidere stabilmente sulla vita dei cittadini e delle imprese.

Non siamo in presenza di un fatto eccezionale, ma di un vero e proprio metodo di legislazione che punta ad inserire norme di vasta portata e con effetti innovativi profondi, in grado di generare potenzialmente un ampio dibattito tra gli operatori, in contesti nei quali qualsiasi possibilità di discussione viene sostanzialmente azzerata in ragione del carattere eccezionale e derogatorio delle procedure seguite.

Il nuovo testo dell'articolo 19 generalizza l'avvio immediato di tutte le attività soggette a SCIA. Le nuove regole prevedono che:

- ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o di atti amministrativi a contenuto generale (*i requisiti di legge per svolgere l'attività devono essere rigidamente vincolati, cioè senza spazi di discrezionalità*) e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato (SCIA);
- sono esclusi dalla disciplina sulla SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito anche derivante dal gioco, nonché quelli imposti dalla normativa comunitaria.

La SCIA deve essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà (ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000), nonché dalle attestazioni di tecnici abilitati o dalle dichiarazioni di conformità rese dalle Agenzie per le imprese (istituite dall'art. 38 comma 4 del D.L. 112/2008), relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per l'avvio dell'attività. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Tale documentazione sostituisce anche eventuali pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive eventualmente richieste dalla legge.

Per le attività soggette a SCIA, la p.a. rinuncia di fatto all'esercizio della propria discrezionalità tecnica, poiché tutti gli adempimenti istruttori sono svolti a monte da professionisti incaricati dai privati interessati a presentare la SCIA, mentre questa si limita a svolgere solo un controllo successivo nel termine di 60 giorni assegnato dalla legge. La conseguenza di questa scelta legislativa potrebbe essere la seguente: "esternalizzando" lo svolgimento di adempimenti istruttori fino ad ora di competenza delle pubbliche amministrazioni, emergono soltanto le posizioni dei privati interessati a presentare la SCIA, a scapito di ogni altra esigenza o interesse di cui sono portatrici le p.a. (o altri soggetti terzi controinteressati).

L'attività può essere iniziata immediatamente dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. In caso di accertata carenza dei requisiti necessari ed entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della SCIA, l'amministrazione competente adotta motivati provvedimenti con cui dispone il divieto di proseguire l'attività e la rimozione degli eventuali effetti dannosi. L'interessato può evitare tali provvedimenti conformando alla normativa vigente l'attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. Inoltre, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali, in caso di dichiarazioni sostitutive false o mendaci, l'amministrazione può sempre adottare (quindi, si ritiene anche oltre il termine di trenta giorni) i suddetti provvedimenti. E' fatto salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990.

Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti inibitori e conformativi, la pubblica amministrazione può adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti, soltanto in presenza di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. La norma è quanto mai opportuna se si tiene conto che la p.a. ha a disposizione un termine piuttosto breve per verificare la segnalazione certificata ed esercitare, eventualmente, poteri inibitori e conformativi sull'attività esercitata dal privato. Questa opera perciò come una clausola di salvaguardia, cui la p.a. può fare ricorso in casi eccezionali.

Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Il comma 4-ter prevede che le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale. La nuova Scia travolge pertanto tutti i regimi statali e regionali vigenti previsti per la Dia (sembrerebbe inclusi quelli previsti dal testo unico per l'edilizia).

Il legislatore statale ha tentato letteralmente di blindare la nuova disciplina rispetto a possibili interventi regionali, riconducendo le nuove disposizioni ai principi di tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, con l'intento manifesto di sottrarre la disciplina dell'istituto della SCIA alla sfera di competenza legislativa regionale, che vantano competenze in materia di attività produttive (ex art. 117, comma quarto, Cost) e di governo del territorio (ex art. 117, comma terzo Cost.).

È utile provare a valutare l'impatto che essa produce sull'ordinamento giuridico statale e regionale in relazione a due ambiti particolarmente delicati: quello delle attività produttive e quello edilizio.

Nel primo caso, le recenti modifiche legislative hanno un impatto rilevante sul quadro normativo che si è venuto a creare a seguito della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno che, nell'intento di creare le condizioni affinché i prestatori di servizi abbiano la possibilità concreta di stabilirsi definitivamente in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza, o di esercitarvi in modo occasionale la propria attività, ha imposto agli Stati membri la revisione di tutte le norme che subordinano l'esercizio di attività di prestazione di servizi ad un'autorizzazione preventiva da parte della pubblica amministrazione, consentendo il mantenimento del regime autorizzatorio solo se esso risulti non discriminatorio, giustificato da motivi imperativi di interesse generale (riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dettagliatamente elencati nella direttiva) e sia proporzionato (nel senso che l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva). Qualora non ricorrano tali requisiti giustificativi, la norma comunitaria impone di sostituire l'"autorizzazione" con una dichiarazione di inizio di attività (DIA) ad efficacia immediata (l'attività può essere subito intrapresa).

Il sistema che emerge dalla direttiva comunitaria per l'accesso al mercato dei servizi è differenziato per livelli: si passa dalla DIA ad effetti immediati – che dovrebbe rappresentare la regola – a forme di autorizzazione affievolite – quali la DIA differita ed il silenzio assenso – fino al provvedimento autorizzatorio, la cui previsione può essere mantenuta compatibilmente con i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

In linea con la sopracitata direttiva, la legge n. 69 del 2009 aveva modificato l'articolo 19 della 241, consentendo che per l'accesso alle prestazioni di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE, ove non diversamente previsto, l'attività possa essere iniziata subito

Successivamente, il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno nel disciplinare l'accesso al mercato dei servizi, ha riprodotto il modello comunitario:

- conservando il provvedimento di autorizzazione, compatibilmente con i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, laddove motivi imperativi di interesse generale¹ lo richiedano (è il caso dell'apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico ed il commercio su aree pubbliche);

¹ Quali l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria.

- consentendo forme affievolite di autorizzazione quali la DIA differita laddove si ravvisi la necessità di contemperare istanze di liberalizzazione nell'accesso alle attività economiche con istanze di tutela di interessi generali (è il caso dell'apertura di strutture turistico - ricettive);
- prevedendo la DIA con effetti immediati in tutti gli altri casi (sono soggette a dia, ad esempio le attività di vicinato, le forme speciali di vendita, nonché le attività di acconciatore, estetista, tintolavanderia).

Il decreto legislativo n. 59 si chiude con una disposizione (articolo 84) contenente la clausola di cedevolezza, secondo la quale nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva n. 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal medesimo decreto.

Anche le Regioni sono state chiamate, in tale ambito, a riesaminare tutta la disciplina vigente in materia di attività di servizi e ad effettuare un monitoraggio dettagliato dei regimi di autorizzazione e dei requisiti previsti per l'esercizio di tali attività.

A tale proposito, la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto necessario apportare alcuni rilevanti interventi di modifica al proprio ordinamento, ad esito del monitoraggio svolto sui procedimenti amministrativi concernenti le attività contemplate dalla direttiva, che sono stati disciplinati nella legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4 (recante "Norme per l'attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario - legge regionale comunitaria per il 2010"), adottata in anticipo rispetto alla normativa statale, ma pienamente in linea con la stessa.

L'equilibrio faticosamente raggiunto a livello statale e regionale è messo in discussione dall'art. 49, comma 4-*bis*, del D.L. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010. Dal giorno dell'entrata in vigore della legge di conversione, tutte le ipotesi di DIA differita previste a livello statale e regionale si sono trasformate in SCIA ad effetti immediati.

L'intero impianto della legge regionale n. 4 del 2010, frutto di un intenso lavoro sia a livello politico, sia a livello tecnico, è stato letteralmente neutralizzato.

La Regione Emilia-Romagna, per restare all'esperienza più nota allo scrivente, riceve quotidianamente numerosi quesiti da parte dei Comuni, che si trovano in evidente difficoltà nell'applicazione della nuova disciplina.

Si può pertanto comprendere il senso di grave incertezza che percorre sia gli operatori economici, sia le pubbliche amministrazioni che sono chiamate ad applicare le nuove norme.

Ed infatti, gli esiti risultano in qualche caso addirittura paradossali: mentre l'apertura di strutture alberghiere, anche di grandi strutture alberghiere, potrebbe in teoria aver luogo da un giorno all'altro per effetto della presentazione delle SCIA, il commercio ambulante continua ancora ad essere sottoposto ad autorizzazione.

Il livello di confusione ha raggiunto livelli preoccupanti anche in materia edilizia

In questo settore, la SCIA dovrebbe sostituire anche la DIA prevista dall'art. 22, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché la cd. super DIA di cui all'art. 22, comma 3, del medesimo decreto, che non risultano espressamente escluse dall'ambito di applicazione della nuova disciplina dell'art. 49, comma 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

In questo senso si sono orientati i primi commenti dottrinali e le indicazioni provenienti dalle strutture ministeriali, che hanno valorizzato alcuni appigli testuali presenti nel disposto normativo per giustificare l'applicazione della SCIA anche a fattispecie rientranti nell'ambito della cd DIA edilizia (ad es. il riferimento, comune ad entrambe le discipline, alle "asseverazioni" dei tecnici abilitati).

Ove quest'orientamento fosse confermato, scomparirebbero le residue differenze esistenti tra DIA "edilizia", disciplinata nel Testo Unico n. 380 del 2001, e DIA "commerciale", disciplinata nella l. n. 241/1990, che risultano ora unificate sotto la medesima disciplina.

La diversità degli interessi tutelati dalla DIA "edilizia" rispetto a quella "commerciale" stava alla base della esigenza di una disciplina differenziata. L'estensione della disciplina della SCIA anche alla DIA edilizia e alla super DIA potrebbe produrre effetti potenzialmente negativi che non sembrano essere stati tenuti in adeguata considerazione dal legislatore statale.

Come noto, l'art. 23, comma 1, del T.U. Edilizia stabilisce che il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenti allo sportello unico la denuncia, accompagnata dalla documentazione indicata dalla norma. Decorso detto termine, ove la pubblica amministrazione non adotti provvedimenti motivati finalizzati ad ottenere l'integrazione della documentazione già prodotta o a inibire l'inizio dell'attività, il privato può avviare i lavori. Tale termine, per quanto assai breve, è stato, fino ad ora, usualmente sfruttato dalle pubbliche amministrazioni per effettuare i controlli sulla DIA edilizia presentata dal privato. In tal modo esse potevano intervenire tempestivamente, ossia già prima dell'inizio dei lavori, per prevenire il verificarsi di eventuali abusi causati da un titolo irregolare o illegittimo.

A seguito della riformulazione dell'art. 19 della l. n. 241/1990, che sostituirebbe anche la disciplina dell'art. 23, comma 1, del T.U. Edilizia il privato potrà iniziare l'attività immediatamente dopo la presentazione della SCIA, senza attendere alcun termine dilatorio. La conseguenza è che, ove la pubblica amministrazione riscontri la presenza di vizi nel titolo abilitativo, questa interverrà, nella maggior parte dei casi, quando i lavori sono ormai iniziati (e in qualche caso anche già finiti), e quindi quando il danno urbanistico potrebbe essersi già prodotto o essere divenuto irreversibile.

Non si può tacere che, con DIA, ma soprattutto con super DIA, possono essere realizzati interventi anche piuttosto corposi, in grado di modificare il tessuto edilizio in modo irreversibile²

² Ad es. varianti a permessi di costruire alle condizioni indicate dall'art. 22, comma 2; interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino

Il termine di 30 giorni ha rappresentato, in passato, un accettabile compromesso tra le esigenze di controllo “preventivo” della p.a., e le esigenze del proprietario costruttore ad iniziare rapidamente i lavori, senza esporsi troppo al rischio di un intervento della stessa quando l’attività costruttiva fosse già iniziata. Tale compromesso è ora venuto meno.

L’applicabilità della SCIA anche in materia edilizia ha suscitato molti dubbi tra gli operatori giuridici. Il problema con il quale sono chiamati a confrontarsi è quello di stabilire se le nuove regole generali si sostituiscano automaticamente alle regole speciali sulla DIA del settore edilizia, oppure richiedano una qualche forma di recepimento da parte delle Regioni.

Su tale argomento è intervenuta la recente nota del Ministero della Semplificazione normativa n. 1340 del 16 settembre 2010, che ha chiarito che la SCIA sostituisce la DIA per gli interventi edilizi previsto dagli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001. In particolare, la nota ha precisato che la SCIA ha identico campo applicativo della DIA e non interferisce con quello degli altri titoli abilitativi. La SCIA, pertanto non sembrerebbe applicabile:

- agli interventi assoggettati a permesso di costruire;
- agli altri interventi per i quali le leggi regionali anteriori al D.L. n. 78/2010 avevano previsto la possibilità di scelta fra DIA e permesso di costruire; tale possibilità è contemplata dall’art. 22, commi 3 e 4 del Testo Unico Edilizia, ma non è stata recepita nella l.r. n. 31/2002.

La circolare ha tentato di tamponare alcuni problemi applicativi, ma la maggior parte delle questioni sono ancora aperte. Basti solo pensare che le Regioni italiane si sono spaccate tra quelle che applicano e quelle che non applicano la SCIA in attesa di una disciplina di recepimento, e all’interno delle singole Regioni non vi è alcuna omogeneità tra i Comuni (alcuni la accettano, altri no), con buona pace della certezza del diritto per le pubbliche amministrazioni e per i cittadini.

Altre Regioni, tra le quali l’Emilia – Romagna hanno invece scelto di impugnare la SCIA dinanzi alla Corte costituzionale, ritenendola gravemente lesiva delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

E’ inoltre emerso che nella pratica l’effetto più dirompente che essa produce (la possibilità di iniziare immediatamente l’attività) risulta essere stato sostanzialmente neutralizzato in quanto, da una parte, i proprietari tendono ad attendere la scadenza del termine per l’effettuazione dei controlli da parte della p.a., dall’altra i tecnici abilitati hanno mostrato una certa ritrosia rispetto all’effettuazione delle asseverazioni sostitutive degli accertamenti istruttori in passato svolti dalla p.a., nell’evidente timore di incorre in pesanti sanzioni penali.

In definitiva, la nuova disciplina sulla SCIA:

mutamenti della destinazione d'uso; gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati alle condizioni indicate dall’art. 22, comma 3, lett. b; gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

- penalizza le Regioni che avevano dettato una disciplina autonoma in materia di DIA per le attività commerciali e di DIA edilizia, ed invade la loro sfera di competenze;
- pone più dubbi e più problemi di quanti ne risolve sia alle pubbliche amministrazioni sia ai cittadini e alle imprese, che sono chiamati a confrontarsi con le nuove norme.

Tutti i tentativi di avviare una trattativa tra lo Stato e le Regioni per chiarire l'ambito di applicabilità dell'istituto sono stati sostanzialmente respinti da quest'ultimo, ennesima prova delle difficoltà con le quali si scontra quotidianamente la leale cooperazione nel nostro Paese.

Sui giornali, la SCIA è stata emblematicamente definita come la "semplificazione del forse" (forse si applica o forse no). Ma è evidente che in un Paese che ha bisogno di stabilità economica e di certezza giuridica, un intervento quale quello realizzato dal Governo è quanto di più lontano da quello che ci si potrebbe attendere.

4. Conclusioni

Verrebbe perciò da chiedersi se, al di là delle buone intenzioni lo animano, un legislatore statale che persegue ad ogni costo una strategia legislativa dell'emergenza creda realmente nella necessità e nell'utilità dell'analisi d'impatto della regolamentazione, che presuppone invece una strategia del tutto diversa, basata sulla programmazione della produzione normativa. O, invece, è inevitabile constatare che sia in atto un tentativo per circoscrivere l'uso dell'AIR soltanto a provvedimenti legislativi di portata "minore", sottraendo ad essa invece quelli di maggiore portata, ritenuti dal legislatore politicamente necessari, ma non sempre, come l'esperienza della SCIA ha dimostrato, altrettanto ben calibrati dal punto di vista giuridico, o più semplicemente utili e efficaci per i cittadini e le imprese.

Sono indubbi i benefici che gli strumenti di AIR e di VIR potrebbero apportare alla qualità della legislazione in ambito nazionale, ma è necessario che il loro uso si consolidi e assuma carattere sistematico.

Da questo punto di vista, due sono i nodi da sciogliere:

- la formazione delle strutture amministrative chiamate a svolgere l'AIR, che devono disporre di adeguate competenze tecniche, al fine di poter svolgere efficacemente i loro compiti;
- e, soprattutto, la volontà politica di credere, senza riserve mentali, negli strumenti AIR - VIR, che possono essere realmente utili per indirizzare le scelte del legislatore statale, adeguando ad essi i metodi della legislazione.

Al primo è possibile porre agevolmente rimedio. Quanto al secondo, non possiamo fare altro che attendere con fiducia un cambio di rotta da parte del legislatore statale.