

Articoli e Saggi

L'accesso alle attività economiche private tra liberalizzazione e semplificazione

Massimo Andreis

SOMMARIO: 1. – Premessa. 2. – I recenti interventi di decretazione d'urgenza. 3. – L'accesso alle attività economiche private: i principi e le linee direttrici. La centralità della segnalazione certificata. 4. – L'accesso alle attività economiche private: i modelli. 5. – I caratteri della disciplina dell'iniziativa privata. 6. – Tra liberalizzazione e semplificazione.

1. Premessa.

L'interesse sul tema dei confini tra liberalizzazione e semplificazione ha avuto significativo alimento le volte in cui il legislatore è intervenuto sul punto; e ciò anche per via della scarsa precisione nel significato attribuito ai due termini.

Così è avvenuto alla fine degli anni '90 del secolo scorso in conseguenza di alcuni interventi legislativi.

Si possono richiamare la legge finanziaria per il 1997 (l. n. 622 del 1996) sugli interventi edilizi minori; più in generale, le cosiddette leggi Bassanini n. 59 e n. 127 del 1997 entrambe recanti importanti propositi ma anche contenuti di semplificazione; il d.lgs. n. 114 del 1998 di riforma del commercio con particolare riguardo agli esercizi di vicinato; il d.lgs. n. 32 del 1998 sulla cosiddetta liberalizzazione della distribuzione dei carburanti. Ma prima ancora, naturalmente, l'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

Proprio alla fine degli anni '90 in letteratura erano comparsi numerosi contributi a riguardo¹. Ma a dire il vero l'interesse al tema dell'accesso alle attività pri-

¹ Il riferimento è innanzitutto al lucido saggio di E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, 335. Ma pure agli scritti raccolti nella rivista trimestrale di diritto pubblico del 1998 con l'intervento di numerosi Autori (G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655; A. TRAVI, *La liberalizzazione*, ivi, 645; G. CORSO,

vate non si è mai sopito. Esso ha dato luogo negli anni successivi al noto dibattito sulla configurazione delle posizioni soggettive del privato nei confronti del potere dell'amministrazione², e le riforme della legge sul procedimento intervenute nel 2005 hanno dato ulteriore impulso alla ricostruzione degli istituti³.

Ma la vorticoso ripresa degli interventi normativi degli ultimissimi anni ha dato luogo ad un nuovo interesse si potrebbe dire quasi quotidiano, tenuto conto della svolta intervenuta già nel 2010 con l'affermazione del modello dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990 quale modello ordinario dell'accesso alle attività private (art. 49, comma 4 *bis* del d.l. n. 78 del 2010), ma soprattutto dei successivi continui interventi di modificazione di quel modello, a partire dall'agosto 2011, con cadenze sempre più ravvicinate, peraltro attraverso l'improprio strumento della decretazione d'urgenza. Né meno rilevanti sono le pronunce della Corte costituzionale del 2012 intervenute a chiarimento o caducazione di quelle norme⁴. Tutti questi interventi hanno reso per un verso impellente la ricomposizione del quadro normativo, per altro verso provvisori e incerti gli esiti di quella stessa operazione.

L'impressione complessiva è che il governo *in primis*, ma più in generale il legislatore, abbia inteso dare un segnale importante di modificazione del sistema di regolazione per dimostrare la capacità del nostro paese di fare fronte alla grave crisi economica in atto. Non a caso sebbene questi interventi siano iniziati già nel 2010 essi sono stati ripresi e si sono rapidamente succeduti ad opera del co-

Attività economica privata e deregulation, ivi, 1998, 629 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione e l'orologio di Taylor*, ivi, 669; A. SANDULLI, *La semplificazione*, ivi, 1998, 757) e la letteratura a cavallo del secolo in argomento (in generale, sul tema della semplificazione, cfr. L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329; PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 101. Sul punto, cfr. anche, S. CASSESE - B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE - S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998; M. MAZZAMUTO, *La riduzione della spesa pubblica*, Torino, 2000.

² E dunque alle ricostruzioni della dottrina sui diritti soggetti a regime amministrativo. In questo senso, E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge n. 241/1990 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, 2001; L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996.

³ Sul tema, V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 207; L. FERRARA, *Dia (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 759; A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 489.

⁴ Di cui non è possibile dare conto qui, ma solo richiamare quelle più rilevanti ai fini del tema esaminato: Corte cost., 27 giugno 2012, n. 164, e Corte cost. 20 luglio 2012, n. 203 entrambe in *Foro it.*, 2013, I, 43 con nota di richiami di S. BENINI; Corte cost. 20 luglio 2012, n. 200, in *Foro amm*, CDS, 2012, 3118; Corte cost., 15 marzo 2013, n. 38, in *De jure*.

L'accesso alle attività economiche private tra liberalizzazione e semplificazione -
Access to private economic activities, from liberalization to simplification

Tra il 2011 e il 2012 l'improvviso rinnovato interesse da parte del legislatore per la liberalizzazione dell'accesso alle attività economiche ha dato vita a più interventi di decretazione d'urgenza, a partire dal d.l. n. 138 del 2011 che ha affermato il principio secondo il quale «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge».

Tra i caratteri che emergono dal successivo complesso quadro normativo, il primo è che viene prevista la devoluzione alla fonte regolamentare del compito di identificare non ciò che è "espressamente vietato", ma ciò che è permesso; ricalcando così l'esperienza dei decreti ministeriali attuativi degli originari art. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990.

Il secondo è la posizione centrale assunta dalla segnalazione certificata di inizio attività, generalmente indicata come l'istituto di "liberalizzazione" una volta venute meno le indebite "restrizioni" al principio di libertà.

La direzione presa dal legislatore sembra, in realtà, indirizzata verso forme di semplificazione più che di liberalizzazione.

Access to private economic activities, from liberalization to simplification Between 2011 and 2012, the sudden renewal of interest on the part of the legislator in liberalizing access to economic activities has given rise to a number of decree laws, starting from Leg. Dec. no. 138 of 2011 which established the principle according to which "business enterprise and private economic activity are free, and everything which is not expressly forbidden by law is permitted." Among the characteristics emerging from the subsequent complex legal framework, the first is the devolution to the regulatory source the task of identifying not what is 'expressly forbidden', but what is permitted, retracing the experience of the ministerial decrees implemented originally by arts. 19 and 20 of Law no. 241 of 1990.

The second is the central role played by the certification of the start of a business activity, generally looked upon as the establishment of a 'liberalization' process, doing away with unnecessary 'restrictions' to the freedom of action. In actual fact, the direction taken by the legislator seems to look towards forms of simplification more than liberalization.

Articoli e Saggi

Le prospettive di tutela del terzo nell'ambito della Scia

Gabriella Crepaldi

SOMMARIO: 1. Considerazioni sulla natura della Dia (o Scia). – 2. Alternative di tutela. – 3. Potenzialità applicative dell'attuale disciplina. – 4. Questioni sulla giurisdizione.

1. *Considerazioni sulla natura della Dia (o Scia).*

Il tema della tutela delle posizioni giuridiche soggettive nell'ambito della Dia o Scia¹ è strettamente correlato a quello della natura che ad essa si debba riconoscere. In assenza di una espressa indicazione legislativa², la giurisprudenza e la letteratura hanno variamente qualificato la Dia³. Un orientamento assai diffuso ha applicato lo schema procedimentale dell'autorizzazione implicita⁴ che ha certamente il vantaggio di consentire l'attivazione dell'ordinaria tutela giurisdizionale impugnatoria. Secondo questa impostazione, la Dia costituirebbe un modulo di semplificazione procedimentale⁵ che consente al privato di conseguire, per effetto di un'informativa equiparabile ad una domanda, un titolo abilitativo costi-

¹ Come ha precisato la Corte costituzionale con la pronuncia 27 giugno 2012 n. 164 (in *Foro it.*, 2013, I, 43, con annotazione di S. BENINI), a livello generale, la Scia è l'evoluzione della denuncia di inizio attività e della dichiarazione di inizio attività e dunque non si tratta di istituti differenti.

² Solo con il d.l. 13 agosto 2011 n. 138, di cui *oltre*, il legislatore si è pronunciato sulla natura giuridica della Dia.

³ Per la rassegna delle diverse teorie si rinvia a A. TRAVI, voce *Dia*, in *Enc. dir.*, Agg. 2008, 343.

⁴ Cons. Stato, sez. II, 28 maggio 2010 n. 1990, in *Foro amm. - CdS*, 2010, 1113; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2010, n. 3263, in *Foro amm. - CdS*, 2010, 1030; Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008 n. 3742, in *Foro amm. - CdS*, 2008, 2055; Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2007 n. 4828, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 1383.; Cons. Stato, sez. IV, 8 marzo 2011 n. 1423, in *Foro amm. - CdS*, 2011, 850 e la giurisprudenza di cui alla nota n. 7.

⁵ Sulla Dia come istituto di semplificazione si rinvia a E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 534.

tuito da un'autorizzazione implicita di natura provvedimentale che si perfeziona a seguito dell'infruttuoso decorso del termine previsto dalla legge per lo svolgimento dell'attività di controllo⁶ e l'eventuale adozione del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività denunciata e la rimozione di ogni effetto⁷.

Gli argomenti legislativi a sostegno della valenza provvedimentale della Dia non sono mancati. Alcuni di essi sono stati rintracciati nella disciplina speciale della Dia in materia edilizia di cui agli artt. 22 e 23 del Testo unico dell'edilizia (d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380)⁸. Innanzitutto questa normativa riconosce nella Dia un «titolo abilitativo» che, al pari del permesso di costruire, legittima il privato all'intervento edificatorio. Il confine tra l'ambito di applicazione della Dia e del permesso di costruire è mobile⁹ poiché alle Regioni è consentito di intervenire rispetto alla ripartizione di cui all'art. 22 cit., ferme restando le sanzioni penali su cui le Regioni non possono aver riconosciuta competenza legislativa¹⁰. Con ciò, il legisla-

⁶ G. VESPERINI, *Attività private e controlli amministrativi nella legge n. 241 del 1990: tra regole di semplificazione e promesse di liberalizzazione*, in *Reg. e gov. loc.*, 1992, 379.

⁷ Tar Umbria, 22 dicembre 2011 n. 400, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 2 agosto 2011 n. 4578, in *Foro amm. - CdS*, 2011, 2405; Cons. Stato, sez. IV, 8 marzo 2011 n. 1423, in *Disc. comm.*, 2011, fasc. 2, 91; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010 n. 72, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 798, con nota di G.F. NICODEMO, *La Dia è un provvedimento abilitativo a formazione tacita*; Tar Emilia Romagna, sez. II, 2 ottobre 2007 n. 2253, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 235, con nota di F. GAFFURI, *I ripensamenti giurisprudenziali in merito alla questione relativa alla natura della denuncia di inizio attività e alla tutela del terzo controinteressato dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241/1990*; Tar Abruzzo, Pescara, 19 settembre 2005 n. 498, in *Foro amm. - Tar*, 2005, 2904; Tar Abruzzo, Pescara, 19 settembre 2005, n. 498, in *Foro amm. - Tar*, 2005, 2904.

⁸ Sulla Dia in materia edilizia v. D. LAVERMICOCCA, *La Scia e la Dia nell'edilizia e nei procedimenti speciali - La semplificazione si complica*, nota a Tar Lombardia, sez. I, ord. 14 gennaio 2011 n. 123 e Tar Lombardia, sez. I, ord. 13 gennaio 2011 n. 89, in *Urb. e app.*, 2011, 579; C. LAMBERTI, *Nell'edilizia vige ancora la Dia?*, in *Urb. e app.*, 2010, 1253; P. FALCONE, *La denuncia d'inizio attività dopo il d. lgs. n. 301/2002*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 334; S. CASTRO, A. MARI e V. MAZZOTTA, *Dia e permesso di costruire*, Torino, 2009; G. LAVITOLA, *Denuncia di inizio attività - Dia, Dia allargata e super Dia alla luce del testo unico in materia edilizia, della legge obiettivo e del d.leg. n. 301/2002*, Padova, 2003; D. LAVERNICCOCCA - D. LOGOZZO, *La denuncia d'inizio attività*, Milano, 2002; P. FALCONE, *Gli interventi assoggettabili a denuncia di inizio attività*, in *Urb. e app.*, 2002, 482; R. MURRA, *La denuncia inizio attività in materia edilizia*, in *Cons. St.*, 2002, II, 317; L. R. PERFETTI, *La denuncia di inizio attività in alternativa alla concessione e all'autorizzazione*, in *Urb. e app.*, 2002, 479; A. ALBAMONTE, *Autorizzazione e denuncia di inizio di attività edilizia*, Milano, 2000; A. LOPEZ, *Interventi edili "minori". Denuncia di inizio dei lavori*, in *App. urb. edil.*, 1999, 10; P. FALCONE, *Denuncia di inizio attività: prime note*, in *Urb. e app.*, 1998, 5.

⁹ Si tenga anche conto che all'interessato è sempre consentito di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi assoggettati a Dia (art. 22, comma VII, d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380).

¹⁰ G. CREPALDI, *La competenza regionale all'introduzione di nuove sanzioni amministrative*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *Le sanzioni amministrative in materia edilizia ed urbanistica*, vol. III, Parte Speciale, Torino, 2012, in corso di pubblicazione;

Le prospettive di tutela del terzo nell'ambito della Scia - *The perspectives of third parties' protection under the regime of "Scia"*

L'art 6 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (come convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148), inserendo il comma VI ter all'art. 19 della legge n. 241/90, ha introdotto un unico strumento di tutela del terzo nell'ambito della Scia: l'azione avverso il silenzio-inadempimento (art. 31 c.p.a.).

Premesso l'esame delle varie alternative di tutela del terzo elaborate in letteratura ed in giurisprudenza, il contributo analizza le potenzialità applicative dell'attuale disciplina, rilevandone l'efficacia anche in relazione agli ulteriori strumenti processuali offerti da Codice del processo amministrativo.

Article 6 of the Leg. Dec. 13th August 2011 No. 138 (then converted into law on 14th September 2011 No. 148), with the insertion of paragraph VI at article 19 of law No. 241/90, introduced a single form of third-party protection as part of the SCIA (the certified declaration of business start-up): the action against the mere administrative silence (art. 31 of the C.A.P.).

After examining the various protection alternatives elaborated in the literature and jurisprudence, the contribution goes on to analyse the applicative potential of the current discipline, weighing up its efficacy also in relation to the other procedural instruments offered by the Code of Administrative Procedure.

Articoli e Saggi

La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato e Regioni: la *governance* multilivello

Alessandro Crosetti

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. La *governance* multilivello del paesaggio e il modello del dualismo istituzionale nel Codice Urbani 2004-2008. – 3. La tutela multilivello del paesaggio e dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V. Cost. – 4. Il principio della cooperazione tra amministrazioni pubbliche nazionali ed internazionali. – 5. Nota conclusiva.

1. *Premessa introduttiva.*

In un acuto saggio dallo stesso titolo, pubblicato sulla Rivista *Le Regioni*, n. 6 del novembre-dicembre 1984, Elio Casetta, dopo avere attentamente esaminata l'evoluzione normativa della tutela paesaggistica, ben prima della nuova codificazione del 2004-2008, traeva delle conclusioni quanto mai attuali e con anticipazioni fortemente premonitrici che vale la pena di riportare. «La separata considerazione normativa... per lo più con la coesistenza di normative generali e speciali, statali e regionali – abbastanza differenziate tra loro –, ha determinato difficoltà operative dovute al sovrapporsi di competenze ed al mancato coordinamento procedimentale... occorre rivedere, razionalizzare e armonizzare le singole legislazioni di settore, eliminando al più presto – il che è possibile purché lo si voglia – gli inconvenienti oggi ben conosciuti». Tale era la situazione di dissesto normativo al 1984.

Come ben noto il nostro legislatore ha, a suo modo, accolto l'accurato appello ed è intervenuto a più riprese già con il t.u. del 1999 e successivamente con le diverse edizioni del 2004, 2006, 2008 del Codice dei beni culturali e del paesaggio per cercare di conseguire quella «razionalizzazione ed armonizzazione» della disciplina paesaggistica così fortemente auspicata nelle conclusioni sopra riportate ma non si può certamente dire che il disegno riformatore abbia corrisposto a

quelle aspettative ed esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo che la tutela del paesaggio avrebbe dovuto esprimere anche perché il quadro di riferimento complessivo si è venuto ulteriormente modificando e complicando.

Va, infatti, premesso che l'acquisita presenza nel nostro ordinamento del c.d. pluralismo istituzionale ed amministrativo accolto nel dettato costituzionale, sia nel pregresso che nel nuovo Titolo V Cost., con il riconoscimento di una pluralità di livelli di governo a vario titolo investiti di funzioni pubbliche¹, trova nelle tutele differenziate del paesaggio una delle espressioni più concrete ed emblematiche.

Il pluralismo autonomistico, come noto, si concretizza nel riconoscimento, da parte dell'ordinamento, del carattere di centri di potere amministrativo, ad enti esponenziali di comunità territoriali, attraverso l'attribuzione agli enti stessi della possibilità di perseguire, anche sulla base di scelte autonome, scopi generali o legislativamente specificati con riferimento all'interesse territoriale della comunità stessa. Da sempre, tale assetto organizzativo ha imposto, come esattamente ricordato da E. Casetta nel suo saggio, l'esigenza di disporre di efficaci strumenti di «coordinamento amministrativo»² che, nell'esperienza pregressa, non sempre

¹ Sulla rilevanza e lo sviluppo del pluralismo istituzionale nel nostro ordinamento v. già F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1967; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969; quindi nella vasta letteratura sia giuridica che politologica: N. BOBBIO, *Pluralismo*, Torino, 1976; A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, 1973; A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980; M.S. GIANNINI, *Il pluralismo istituzionale*, in *Atti Convegno studi sul pluralismo*, Roma, 1986, 11 ss.; E. BALBONI, *Democrazia pluralistica e autonomie sociali*, in *Dem. e dir.*, 1994-95, 87 ss.; C. BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo*, Milano, 1992.

² Sono note le difficoltà che hanno caratterizzato lo strumento del coordinamento nell'amministrazione pubblica, concetto caratterizzato da un forte connotato ideologico, su cui v. già per primo V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; ID., *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, X, 630 ss.; G. SANTANIELLO, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica*, in *Stato e soc.*, 1958, II, 1174 ss.; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974; L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974; F. MIGLIARESE, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979; F. PIGA, *Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1981, I, 716 ss.; G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di V. Bachelet*, Bologna, 1982; F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Atti del XXXVII Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione, Milano, 1991, 39 ss.; G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1993, VIII, 228 ss.; R. FERRARA, *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in *Dir. amm.*, 1994, 373 ss.; nonché con ampia ricostruzione dei modelli: G.D. COMPORZI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996.

La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato e Regioni: la *governance* multilivello
- *Landscape protection in relations between the State and Regions: the multi-level governance*

Partendo da una intuizione di Elio Cassetta del 1984, l'Autore analizza il quadro normativo relativo alla tutela del paesaggio, con precipuo riferimento ai rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Quindi, dopo avere ricostruito l'evoluzione normativa e la rilevante giurisprudenza costituzionale, l'attenzione viene rivolta verso il modello di gestione integrata del paesaggio, fondato sulla intesa tra Stato e Regioni.

Starting from a 1984 idea of Elio Cassetta, the Author analyses the legislative framework with relation to protection of the landscape, with particular reference to relations between the State and the Regions.

Then, after reconstructing regulatory developments and relevant constitutional jurisprudence, attention is focused on the integrated landscape management model, founded on agreements between the State and Regions.

Articoli e Saggi

Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza

Rosario Ferrara

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I servizi di interesse economico generale (SIEG) fra il diritto dell'Unione europea e gli ordinamenti nazionali. Il problema degli aiuti di Stato. – 3. *Segue*: la disciplina dei SIEG e gli aiuti di Stato. – 4. Spunti per una conclusione di massima.

1. *Premessa.*

Il tema della disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG, volendo utilizzare l'acronimo con il quale sono noti), e più in generale quello dei servizi pubblici, soprattutto se allocati nell'ambito locale, è sicuramente tra i più controversi e interessanti, fra i tanti che vengono affrontati e dibattuti in questo particolare momento di crisi economica e, segnatamente, di crisi fiscale del contemporaneo modello di Stato sociale.

E da ogni punto di vista, ed in ogni contesto geografico-territoriale, a ben vedere, secondo quanto disvela l'intenso dibattito che si è svolto (e si svolge) anche nel nostro Paese intorno ai "beni comuni", dibattito il cui *focus* è stato verosimilmente costituito dal referendum popolare del 12-13 giugno 2011 con il quale si è abrogata la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica¹.

Mi sembra anzi, volendo allargare in qualche modo il campo prospettico nel quale ci si muove, che ogni discorso relativo alla disciplina dei servizi pubblici – e, segnatamente, di quelli che presentano rilevanza economica – abbia la capaci-

¹ Vicenda relativamente alla quale cfr. la sentenza della Corte costituzionale, 20 luglio 2012, n. 199, in www.giurcost.org, alla quale si fa frequente riferimento nel corso del lavoro.

tà di evocare problemi e domande di portata generalissima quanto fondamentale, ben oltre la soglia della dimensione più strettamente tecnico-giuridica delle questioni che vengono dibattute.

Ciò che infatti viene in discussione è il (nuovo) ordine giuridico del mercato², ossia la legittimità e la legittimazione, in primo luogo, del controllo pubblico sulle attività economiche e, forse ancor prima, dello Stato imprenditore, e comunque dello Stato arbitro e regolatore del mercato stesso, pur nelle mutate, e mutabili, forme positive di siffatte attività messe in campo dagli apparati pubblici. Lo stesso dibattito relativo alla perdurante legittimità e legittimazione (ancora una volta!) dell'art. 41 della nostra Costituzione rinvia dinamicamente a tale ordine di problemi, e pertanto alla legittimità costituzionale di quelle scelte di indirizzo volte a conformare preventivamente le attività economiche, secondo i contenuti, le modalità e le finalità che si palesino "opportuni" (alla luce dell'art. 41, ultimo comma, Cost.³).

Ed è proprio collocandosi su questa lunghezza d'onda, a ben vedere, che la stessa Corte costituzionale può giungere ad affermare, del tutto correttamente, che la disciplina della liberalizzazione delle attività economiche costituisce un fondamentale profilo della più generale materia tutela della concorrenza, di esclusiva competenza dello Stato, in quanto che «... la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico...»⁴. E questo perché, aggiunge il giudice della costituzionalità delle leggi, il concetto di «... concorrenza ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli indirizzi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale...»⁵.

Affermazioni – quelle appena riportate – sicuramente di massima, e tuttavia idonee a delineare le linee di confine del perimetro nel quale ci si deve muovere, anche quando si passi dalla più generale rappresentazione del problema e degli obiettivi che debbono essere raggiunti (la tutela della concorrenza nel mer-

² Prendo naturalmente "a prestito" l'espressione che costituisce il titolo del noto saggio di N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004.

³ Su ciò, senza peraltro alcuna pretesa di completezza in ragione della straordinaria complessità del problema, cfr., per alcuni spunti, *infra*, al paragrafo conclusivo del lavoro.

⁴ Cfr. Corte Cost., 20 luglio 2012, n. 200, in *www.giurcost.org*, sentenza alla quale si fa egualmente riferimento in molti passi di questo saggio.

⁵ Ancora la cit. pronunzia di Corte Cost. n. 200 del 2012.

Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza - *Regulatory profiles of services of general economic interest: State aid and European Union principles regarding competition*

Il saggio affronta il tema dei servizi di interesse economico generale soffermandosi sulla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. In particolare, dopo avere dato conto del ruolo svolto dalla Corte di Giustizia UE nell'elaborazione della politica comunitaria in tema di aiuti di Stato, viene esaminata la nuova disciplina in materia, quale risultante dalla comunicazione della Commissione europea del 23 marzo 2011 e dal Regolamento del 25 aprile 2012, n. 360.

The paper tackles the theme of services of general economic interest, focusing on European Community regulations on State aid. Specifically, after taking account of the role played by the European Court of Justice in the development of Community policy with regards to State aid, the new regulations on the matter, as set out in the communication of the European Commission of 23 March 2011 and in the Regulation of 25 April 2012, no. 360, are examined.

Articoli e Saggi

Pubblica amministrazione e situazioni giuridiche soggettive: nuove tecniche di accertamento giudiziale nell'ordinamento complesso*

Sergio Foà

SOMMARIO: 1. Validità dell'atto amministrativo ed accertamento giudiziale – 2. La norma-parametro sovraordinata alla legge – 3. Posizioni giuridiche soggettive a protezione differenziata nell'ordinamento complesso – 4. I nuovi vizi della funzione amministrativa – 5. Il giudice amministrativo tra diritti di libertà e diritti fondamentali.

1. Validità dell'atto amministrativo ed accertamento giudiziale.

La tutela di posizioni giuridiche soggettive nei confronti della pubblica amministrazione richiede particolari poteri di cognizione e di decisione in capo al giudice allorché la lesione lamentata sia riferita all'interpretazione ed all'applicazione amministrativa di principi o disposizioni derivanti da fonti sovraordinate alla legge.

Nonostante la conclamata tendenza del rito amministrativo ad esprimersi quale giudizio sul rapporto ed alcune fughe verso il giudizio a matrice oggettiva, la peculiarità della giustizia amministrativa si coglie ancora nella struttura del giudizio soggettivo di legittimità e nell'impugnazione dell'atto amministrativo¹.

* In ricordo del Maestro, Professor Elio Casetta, con grande affetto e riconoscenza.

¹ E. CASSETTA, *Le trasformazioni del processo amministrativo*, Relazione introduttiva al convegno *Le trasformazioni del processo amministrativo in Europa. Fattori nazionali e comunitari*, Università degli Studi di Torino, 27 novembre 1998, poi in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, 689, esprimeva dubbi sulla tendenza verso il processo oggettivo «almeno nella misura in cui la matrice storica del giudizio amministrativo come verifica della legittimità riuscirà a sopravvivere». Secondo il Maestro «esso è nato – ed è ancora – un giudizio il cui atto iniziale è una *vocatio iudicis*, e non già che una *vocatio in ius*, sicché il dialogo essenziale si svolge tra parte e giudice: in questo quadro appare allora sfumata la rilevanza delle altre parti (a conferma di ciò è sufficiente ricordare l'assenza dell'istituto –

In tale ambito l'accertamento della sussistenza di un vizio di legittimità dell'atto amministrativo impugnato implica un ragionamento interpretativo giurisdizionale almeno di secondo grado, cioè un'interpretazione dell'atto amministrativo il cui oggetto è a sua volta l'interpretazione di una norma giuridica².

Nell'ordinamento interno lo stesso vizio di violazione di legge è acclarato all'esito di un processo interpretativo duplice, attinente al significato da attribuire all'atto amministrativo ed alla conformità di tale atto all'interpretazione della sua disciplina giuridica³. All'interno di tale processo si distinguono, non senza difficoltà, l'attività interpretativa del giudice, con la quale si indaga soltanto il significato del precetto, e il sindacato giurisdizionale, che mira ad accertare la corrispondenza dell'atto amministrativo allo schema legale richiesto per la sua validità⁴.

Tali problemi si amplificano riguardo allo studio della discrezionalità amministrativa ed all'individuazione della linea di discriminazione tra interpretazione in senso proprio e discrezionalità ai fini del controllo giurisdizionale⁵.

Se il vizio di legittimità dell'atto amministrativo discende dalla sua non conformità alle norme che definiscono un ordinamento giuridico in un determinato momento storico⁶, risulta poi determinante comprendere quale consistenza assuma nel momento in esame l'ordinamento giuridico di riferimento e come questo, in quanto originario, consenta integrazioni derivanti da altri sistemi di produzione normativa.

L'attività ermeneutica del giudice potrà esaurirsi internamente ove possa esprimersi in via conforme al significato ed ai valori espressi dalle norme di rango sovraordinato rispetto alla legge; diversamente la *cognitio* non potrà esaurirsi senza un complemento interpretativo etero-determinato, in grado di assurgere in alcuni casi a questione pregiudiziale in senso tecnico, in altri configurandosi quale pregiudiziale in senso logico.

e delle connesse garanzie di contraddittorio – della contumacia) e la necessità che esse partecipino ad un processo volto a garantire la compatibilità dell'azione amministrativa con l'interesse pubblico piuttosto che la protezione dei singoli».

² E. CASSETTA, *Provvedimento e atto amministrativo*, in *Digesto discipl. pubbl.*, Torino, 1997, XII, 243.

³ M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1939, *passim*.

⁴ E. CANNADA BARTOLI, *L'interpretazione giudiziaria degli atti amministrativi secondo Cass. Sez. un. 203/1956*, in *Foro amm.*, 1956, II, 177. Secondo la tradizionale impostazione di E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Milano, 1949, 346 ss., l'interpretazione in termini di validità riguarda il contenuto precettivo del provvedimento ove conforme allo schema legale previsto dalla legge.

⁵ E. CASSETTA, *Attività amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 521 ss., spec. 528.

⁶ E. CASSETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e p.a.*, in *Dir. amm.*, 1993, 3 ss.

Pubblica amministrazione e situazioni giuridiche soggettive: nuove tecniche di accertamento giudiziale nell'ordinamento complesso - *Public administration and subjective legal situations: new legal assessment techniques in the complex legal framework*

L'Autore analizza i vari passaggi ermeneutici che il giudice segue nell'interpretazione dell'atto amministrativo e, quindi, della c.d. "norma parametro" o dei canoni di ragionevolezza ad esso correlati. L'Autore focalizza l'attenzione sull'eventualità che la c.d. "norma parametro" abbia origine da fonti sovraordinate alla legge ordinaria, da fonti sovranazionali o internazionali, esaminando, in particolare, i risvolti che tale evenienza produce sull'attività interpretativa del giudice e, di riflesso, sulle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini. L'Autore affronta poi il problema di come il diverso modo di intendere il rapporto tra sistemi giuridici diversi possa condizionare l'attività interpretativa del giudice e, quindi, la validità dell'atto amministrativo impugnato.

The Author analyses the various interpretative steps that the judge follows in the interpretation of an administrative act, and therefore, of the so-called 'standard yardstick' and correlated principles of reasonableness. The Author focuses attention on the possibility that the 'standard yardstick' derives from higher-level sources than ordinary law, from supranational or international sources examining, in particular, the implications that this produces on the judge's interpretative activity and, as a consequence, on the subjective juridical positions of citizens in general. The Author then tackles the problem of how the different ways of viewing the relationship between different legal systems can influence the interpretative activity of the judge and, therefore, the validity of the administrative act challenged.

Articoli e Saggi

L'amministrazione come ostacolo

Fabrizio Fracchia

SOMMARIO: 1. Impostazione del tema e delimitazione dell'ambito dell'indagine. – 2. Amministrazione/ostacolo o amministrazione/esecutrice di norme “confuse” che ostacolano? Il “contesto” come ostacolo. – 3. Ancora sugli ostacoli di “contesto”: la proliferazione dei poteri e l'amministrazione “indolente”. – 4. Gli ostacoli alla concorrenza, al pluralismo, alla democrazia, all'eguaglianza e alla legalità. – 5. L'amministrazione come ostacolo alla fruizione di diritti. – 6. Un caso particolare, ma molto delicato: il ritardo nei pagamenti. Ancora sulla lesione del valore della fiducia. – 7. La “presenza” dell'amministrazione come ostacolo. – 8. Soluzioni ipotizzabili e soluzioni tentate: impostazione del tema. – 9. Alcune ulteriori e possibili soluzioni. In particolare: il tema della trasparenza. – 10. Osservazioni conclusive.

1. Impostazione del tema e delimitazione dell'ambito dell'indagine.

Il tema della semplificazione è costantemente e saldamente inserito nell'agenda degli esecutivi che si succedono nel corso degli anni e, di conseguenza, costituisce un obiettivo anche di molte tra le fonti più recenti che quei programmi hanno tentato di attuare e incarnare, con risultati non sempre esaltanti. Basti citare, da ultimo, il d.l. 5 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo (convertito, con modificazioni, nella l. 4 aprile 2012, n. 35) e contenente una congerie di norme, anche molto differenti tra di loro quanto a oggetto e tenore, che spaziano dai parcheggi pertinenziali alle semplificazioni per le imprese, dal cambio di residenza alla disciplina di alcuni profili dell'istruzione.

Un altro motivo che spesso emerge dalla trama normativa è quello della riduzione degli «oneri amministrativi» a carico dei soggetti privati: v. l'art. 3, d.l. n. 5 del 2012, cit., che, modificando la l. 11 novembre 2011, n. 180, ne prevede la riduzione e li definisce come «i costi degli adempimenti cui cittadini e imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del proce-

dimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione». Il c.d. statuto dell'impresa (l. n. 180 del 2011, cit.), più in generale, indica, tra i principi generali che concorrono a definire lo statuto delle imprese, quello della progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea. Si usa anche l'espressione "taglia oneri" derivanti da obblighi informativi: v. l'art. 25, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. nella l. 6 agosto 2008, n. 133, che prevede un programma per la misurazione – appunto – degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea. Si avverte, dunque, l'esigenza di semplificare l'amministrazione e la sua attività, nonché di ridurre i costi che il regime amministrativistico rappresenta per la collettività e, soprattutto, per gli imprenditori.

Queste brevi osservazioni lasciano chiaramente intravedere che l'amministrazione può rappresentare un "problema" e un "ostacolo" per i cittadini, la società e il mercato. La considerazione dei confini dell'ordinamento amministrativo e della relativa organizzazione, la percezione dell'importanza e della pervasività dei poteri amministrativi, la consapevolezza del numero dei dipendenti pubblici (più di 3.000.000 di persone) e della galassia delle amministrazioni, sembrano indici sicuri di un fenomeno assai complesso e perciò stesso potenzialmente pericoloso per il funzionamento dei meccanismi del mercato e della società.

È curioso come l'attenzione venga spesso rivolta alla cura del male (e, cioè, appunto, a fenomeni quali le semplificazioni, le riforme organizzative e il taglia-oneri) piuttosto che alla esatta definizione del problema (l'ostacolo¹), che, pur certamente ben presente a chi disciplina, provvede o studia il problema, viene dato per presupposto.

In modo analogo, sovente la questione del cattivo funzionamento dell'amministrazione rimane in ombra quando ci si interroga sull'obiettivo finale che gli sforzi di "correzione della patologia" dovrebbero far conseguire, e, cioè, efficienza, efficacia, buon andamento, corretto rapporto con i privati: tutti principi e criteri che la dottrina si sforza di conoscere accuratamente e di definire in positivo.

¹ Tra le eccezioni più rilevanti vanno ricordate le riflessioni – pur relative a un'area più vasta rispetto a quella qui indagata – di P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Padova, 1964, 7 ss. (che si occupa della «patologia giuridica della pubblica amministrazione») e di M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2012, che dedica il Cap. IX (pagg. 299 ss.) alle "disfunzioni".

L'amministrazione come ostacolo - *Administration as an obstacle*

Il lavoro ha ad oggetto l'amministrazione come ostacolo.

Dopo aver esaminato le nozioni di "amministrazione" e di "ostacolo", il saggio considera i casi in cui l'ostacolo sia rappresentato dal contesto in cui il soggetto pubblico opera e il tema dell'amministrazione indolente.

Il lavoro considera poi i valori e i principi la cui attuazione può essere ostacolata dall'amministrazione (pluralismo, democrazia, eguaglianza e legalità), nonché i casi in cui la presenza stessa dell'amministrazione sia un ostacolo, volgendosi infine all'analisi dei possibili rimedi, anche in relazione ai principi costituzionali.

The work is on the theme of administration as an obstacle.

After examining the notions of 'administration' and 'obstacle', the paper considers cases in which the obstacle is the context in which the public body operates and the theme of 'slack' administration.

The work then goes on to examine values and principles the application of which could be hindered by administration (pluralism, democracy, equality and legality), as well as cases in which the presence of administration itself represents an obstacle. Finally, there is an analysis of possible remedies, also with reference to constitutional principles.

Articoli e Saggi

I problemi della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi sessant'anni dopo

Carlo Emanuele Gallo

SOMMARIO: 1. Il metodo. – 2. L'interesse legittimo come posizione soggettiva. – 3. Interesse legittimo, diritto soggettivo e provvedimento amministrativo. – 4. Applicazioni del principio. – 5. Esistenza-inesistenza del potere. – 6. Conclusioni.

1. *Il metodo.*

In uno scritto del 1952, dal titolo “*Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*”¹, Elio Casetta, allora giovane assistente nell'Università di Torino, affronta una problematica centrale nel diritto amministrativo prima ancora che nella giustizia amministrativa. In quello stesso torno di tempo, altri Autori, parimenti giovani ed importanti (E. Cannada Bartoli; G. Guarino)² o autorevolissimi e già affermati (G. Miele; M. S. Giannini; E. Guicciardi; A.M. Sandulli)³ avevano dedicato attenzione al medesimo argomento.

Il giovane Autore, con un piglio ed un metodo che lo caratterizzerà anche nella sua successiva attività scientifica, si confronta con naturale autorevolezza con gli studiosi prima richiamati, senza distinguerne il rilievo o l'età, ma discutendone approfonditamente le tesi; il metodo prescelto è espressione della libertà di ricerca e della scientificità della riflessione giuridica, che impone la disamina delle opinioni e degli argomenti senza imbarazzi o infingimenti.

¹ In *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 611-669.

² L'autore richiama E. CANNADA BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950, 79 e G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, 275 ss.

³ Le opere discusse sono G. MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1940, IV, 63; M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 101; E. GUICCIARDI, *Diritto, interesse e doppia tutela*, in *Giur. it.*, 1951, III, 33; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952, 53.

La riflessione dell'Autore prende le mosse dal contrasto giurisprudenziale in tema di giurisdizione, come occasione della ricerca, e dal diritto positivo, e cioè dall'art. 26 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, come fondamento della ricostruzione sistematica.

Pur con attenzione al concreto evolvere della giurisprudenza, necessaria in un'attività accademica che non è stata soltanto università ma che, pur non sfociando nella professione di avvocato, lo ha visto impegnato ripetutamente come autorevole consulente, l'Autore pone come sempre a fondamento delle conclusioni che raggiunge la legge, in un'ottica perciò di diritto positivo; questo metodo, che Elio Casetta utilizzerà al massimo nella monografia sull'illecito degli enti pubblici⁴, tutta fondata sull'interpretazione dell'art. 28 della Costituzione, lo accompagnerà in tutta la sua riflessione scientifica, anche nelle varie edizioni del fortunatissimo Manuale, ricco di preziosi riferimenti di legislazione speciale.

Nelle pagine finali dello studio, l'Autore evidenzia, peraltro, come l'orientamento del legislatore sia raramente univoco, e, invece, molto spesso variegato, dipendendo dalle singole fattispecie e dalle esigenze che debbono essere perseguite: per questa ragione Elio Casetta non si lascia attrarre da ricostruzioni astratte, ed è attento a valorizzare i particolari. È questa la caratteristica propria del diritto amministrativo, che, più ancora che altri diritti, difficilmente si lascia ridurre a sistema, se non con la rinuncia alla analisi di numerosi istituti e di vasti campi di regolazione (come nel medesimo torno di tempo, e ancor più successivamente, ha più volte sottolineato M.S. Giannini)⁵.

L'attenzione allo stesso criterio che ha ispirato quelle pagine è utile per ripercorrerne, sessant'anni dopo, le linee essenziali e raffrontarle con la situazione oggi esistente.

2. *L'interesse legittimo come posizione soggettiva.*

Nel proprio scritto, Elio Casetta qualifica senza incertezze l'interesse legittimo come una posizione giuridica soggettiva, cioè come una specifica posizione di vantaggio, giustificando l'assunto con il rilievo che al medesimo è attribuito dall'art. 26 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato. L'affermazione, in quel momento sicuramente anticipatrice, tenuto conto del panorama complessivo delle opinioni, è oggi ovviamente da confermare in un ambito ben più consolidato⁶.

⁴ E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, 1953, recensito in modo estremamente lusinghiero da M. S. GIANNINI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 873.

⁵ Cfr. ad esempio, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, spec. 438 ss; nello stesso senso S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1991, 57.

⁶ Tanto che lo stesso Presidente del Consiglio di Stato, G. Giovannini, nel discorso di insediamento ha precisato che l'interesse legittimo è un «mezzo giuridico posto a protezione di un interes-

I problemi della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi sessant'anni dopo - *Problems regarding the legal protection of subjective rights and of legitimate interests sixty years later*

Il contributo ricostruisce il pensiero di Elio Casetta sul tema delle posizioni soggettive del cittadino nei confronti della p.a. e della loro tutela giurisdizionale: le conclusioni raggiunte da tale Autore vengono confrontate con la situazione oggi esistente.

In particolare, si evidenzia come nell'opera di Casetta fossero ben presenti, da un lato, l'idea dell'interesse legittimo come posizione soggettiva di vantaggio e, dall'altro, la concezione secondo la quale da uno stesso provvedimento amministrativo possono sorgere, per i destinatari, sia posizioni di diritto soggettivo che di interesse legittimo (a seconda che sia violata una "norma di relazione" ovvero una "norma di azione").

La "tenuta" di tale ultimo assunto viene verificata con riguardo ad alcuni diritti fondamentali tutelati a livello costituzionale come la salute, l'ambiente, i servizi pubblici, le libertà economiche.

The work reconstructs the viewpoint of Elio Casetta regarding the subjective positions of citizens with respect to the public administration and their legal protection: the conclusions reached by the Author are compared to the current situation.

It is noted, in particular, how the idea of legitimate interest as a subjective position of advantage, on the one hand, and the concept according to which both positions of subjective right and legitimate interest (depending on whether a "provision of relation" or a "provision of action" has been violated) may arise for citizens from the same administrative procedure, on the other hand, are clearly evident to in Casetta's work.

The "endurance" of this latter notion is confirmed with relation to a number of fundamental rights protected at constitutional level, such as health, the environment, public services and economic freedom.

Articoli e Saggi

Diritto alimentare e semplificazione amministrativa: un binomio compatibile con la tutela della salute?

Maria Pia Genesin

SOMMARIO: 1. La liberalizzazione delle attività economiche private e la tutela della salute. – 2. La semplificazione amministrativa nel diritto alimentare: la SCIA amministrativa. – 3. Segue: la SCIA sanitaria. – 4. La “responsabilizzazione” dell’operatore del settore alimentare. – 5. Riflessioni conclusive a margine dei rapporti fra semplificazione amministrativa, diritto alimentare e tutela della salute.

1. La liberalizzazione delle attività economiche private e la tutela della salute.

La strada della semplificazione dell’azione amministrativa e della liberalizzazione delle attività economiche private, imboccata dal legislatore italiano con l’emanazione della l. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20¹, è stata percorsa in questi

¹ La l. n. 241 del 1990 raduna nel Capo IV dedicato alla «semplificazione dell’azione amministrativa» una pluralità di istituti fra loro differenti quali la conferenza di servizi, la disciplina dell’attività consultiva e delle valutazioni tecniche, la segnalazione certificata di inizio attività, il silenzio assenso. La diversa natura delle fattispecie, accomunate dalla funzione di accelerare i tempi dell’agire amministrativo e di razionalizzare i rapporti tra amministrazione e privati, è una delle ragioni che contribuiscono ad oscurare il significato del concetto stesso di semplificazione amministrativa e a rendere complesso l’inquadramento sistematico dell’istituto della segnalazione certificata. A tale proposito E. CASSETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 339, osservava che, accogliendo una linea argomentativa rigorosa, il concetto di semplificazione (procedurale) amministrativa non dovrebbe includere le ipotesi di soppressione del potere amministrativo; tuttavia, riflettendo sulla circostanza che nel modello DIA, ed oggi in quello SCIA, il potere amministrativo non è del tutto eliminato, ma solo posticipato nel tempo, si può anche affermare che l’esercizio del potere di controllo e sanzionatorio «giovandosi degli elementi forniti dallo stesso privato che denuncia l’inizio dell’attività, può risultare semplificato rispetto a quello permissivo che è stato eliminato». Sulla polivalenza del concetto di semplificazione, e di semplificazione amministrativa in particolare, v., altresì, le riflessioni di R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2002, 148 ss.; ID., *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione*

ultimi anni con particolare tenacia per effetto degli impulsi provenienti dal diritto derivato dell'Unione europea, soprattutto a partire dalla direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno². Quest'ultima, recepita nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, persegue l'ambizioso obiettivo di garantire l'attuazione dei principi di libertà di iniziativa economica, di tutela della concorrenza in condizioni di pari opportunità e di corretto ed uniforme funzionamento del mercato nonché di rimuovere le limitazioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche ingiustificate o discriminatorie.

Ai sensi dell'art. 1, 1° comma, del d.lgs. n. 59 del 2010, la disciplina di semplificazione/liberalizzazione coinvolge le attività economiche a carattere imprenditoriale o professionale, svolte senza vincolo di subordinazione, dirette allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione a carattere intellettuale. Tale ambito si rivela certamente idoneo a ricomprendere anche il settore dell'imprenditoria in campo alimentare³, non espressamente escluso ai sensi degli artt. 2 e ss.

senza qualità?, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, vol. II, 649 ss. Più in generale, sulla semplificazione amministrativa, fra i tanti contributi della dottrina, v. G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006; D. U. GALLETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 2005, 819 ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004; G. GARDINI, G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa, Profili critici e principi ricostruttivi*, Napoli, 2000; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000, 101 ss.; F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000.

² Per un riscontro v. P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (l. 241/90) alla direttiva "servizi" (2006/123/CE)*, Napoli, 2008, 4. Si ricorda che la Corte cost. attribuisce al principio di semplificazione, considerato principio di derivazione comunitaria discendente dalla direttiva 2006/123/CE, il valore di principio fondamentale dell'azione amministrativa. In tal senso v., in particolare, Corte cost. 27 giugno 2012, n. 164; 6 novembre 2009, n. 282.

³ Il concetto di impresa alimentare riveste un significato peculiare nel diritto alimentare come si desume dalla definizione contenuta nell'art. 3, n. 2), del regolamento (CE) n. 178/2002, atto normativo che reca i principi fondanti il sistema del diritto alimentare a livello di Unione europea, ai sensi del quale con tale concetto si intende "ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti". Come affermano L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011, p. 86, tale definizione "non deve essere in alcun modo comparata con la nozione economica di impresa, né con quella giuridica presente nell'ordinamento nazionale, avendo la finalità di individuare le attività che devono essere svolte rispettando le norme contenute nel regolamento e negli altri atti dell'UE e nazionali adottati in sua applicazione e, in generale, la legislazione alimentare". Per un commento a tale disposizione v., al-

Diritto alimentare e semplificazione amministrativa: un binomio compatibile con la tutela della salute? - *Food rights and administrative simplification: a combination compatible with the safeguarding of health?*

Il tema della liberalizzazione e della semplificazione amministrativa deve essere esaminato alla luce delle specificità dei singoli settori interessati. Per quanto concerne, in particolare, il settore alimentare, le esigenze di semplificazione devono essere bilanciate con l'interesse preminente rappresentato dal diritto alla salute. Dopo una ricostruzione dell'evoluzione del sistema autorizzatorio in materia alimentare, il contributo si sofferma sulla SCIA sanitaria, evidenziandone affinità e differenze rispetto a quella disciplinata in generale dall'art. 19, l. 241 del 1990, con particolare riguardo ai poteri di controllo dell'amministrazione competente. Infine, vengono in rilievo le criticità dell'introduzione della SCIA nel settore alimentare, perché, se, da un lato, si accelera l'azione amministrativa, dall'altro, si responsabilizza fortemente il privato, al quale spetta, dunque, il compito di assicurare la conformità della sua attività ai parametri igienico-sanitari fissati dalla legge.

The theme of liberalisation and simplification must be examined in the light of the specific characteristics of the individual sectors involved. As regards the food sector in particular, the requirements for simplification must be weighed against the predominant interest which is the right to health. After a reconstruction of the development of the authorization system in the food sector, the work concentrates on the health SCIA (declaration of opening of a business), highlighting the similarities and differences compared to the declaration regulated in general by art. 19, l. 241/1990, with particular reference to the competent authority's powers of control. Finally, the critical areas relating to the introduction of the SCIA to the food sector are pointed out since, while on the one hand administrative action is accelerated, on the other hand, the private citizen or entity is given more responsibility, having the task of ensuring the compliance of their business with the hygiene-health parameters established by the law.

Articoli e Saggi

Decreto “Semplifica Italia” e *spending review*: la razionalizzazione delle misure di sostegno finanziario per gli interventi conservativi sui beni culturali*

Armando Giuffrida

SOMMARIO: 1. L'incidenza del decreto “Semplifica Italia” sulla legislazione dei beni culturali. Quadro introduttivo. – 2. La disciplina degli interventi conservativi volontari precedente all'entrata in vigore del decreto “Semplifica Italia”. – 3. Il decreto “Semplifica Italia” e il successivo decreto sulla c.d. *spending review - bis* e la loro incidenza sugli interventi conservativi volontari sui beni culturali. Valutazioni critiche, anche alla luce del recente d.d.l. “Semplificazioni *bis*”.

1. *L'incidenza del decreto “Semplifica Italia” sulla legislazione dei beni culturali. Quadro introduttivo.*

Il decreto “Semplifica Italia”¹ racchiude svariate disposizioni in materia di beni culturali.

* Il presente contributo costituisce il testo scritto, riveduto ed integrato da note, della relazione svolta a Torino, il 26 ottobre 2012, in occasione del Convegno su «*Il Governo tecnico e la semplificazione amministrativa - Ricordando il Professor Elio Casetta*», organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, nell'ambito del *Master* in Diritto della pubblica amministrazione.

¹ Trattasi del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo», convertito, con modificazioni, nella l. 4 aprile 2012, n. 35. Come è noto, si parla di *semplificazione* generalmente con riferimento a «due macro-categorie» (così, M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività. delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in *Istituz. del federalismo*, 2011, 501 ss.). Anzitutto, nel senso di «semplificazione normativa», a sua volta variamente intesa: sia come progressiva riduzione del numero delle leggi e delle disposizioni c.d. «ad esaurita efficacia temporale», sia come razionalizzazione delle norme vigenti per settori omogenei, sia infine come valutazione della legislazione e dei suoi effetti. Vi è poi la «semplificazione amministrativa», ossia quel complesso processo

In estrema sintesi e seguendo l'ordine meramente numerico dell'articolo, sovvienne dapprima l'art. 20, comma 1, il quale, nel recare modifiche ed integrazioni al Codice dei contratti pubblici, incide anche sulla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi denominato "Codice Urbani", dal nome del ministro proponente) con riferimento alla materia delle sponsorizzazioni². In particolare, ivi si prevede che le «amministrazioni aggiudicatrici competen-

di cambiamento delle procedure amministrative nell'ambito della P.A. volto a renderla più efficiente, efficace, trasparente, e, in ultima analisi, meno gravosa di oneri burocratici e più vicina ai cittadini e alle imprese. Questo processo di riforma tocca trasversalmente tutti gli elementi che concorrono a comporre il sistema amministrativo, ossia le funzioni, le organizzazioni (e quindi gli organi, gli uffici, le competenze), gli istituti procedurali, con i relativi flussi procedurali e le misure acceleratorie, i mezzi e il personale. Per una recente disamina del fenomeno, anche in vista della sua classificazione, v. P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il procedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, 2010, 116 ss. Il tema della semplificazione amministrativa, anche per gli insiti elementi di trasversalità, è ampiamente dibattuto dalla giuspubblicistica italiana, soprattutto degli ultimi vent'anni. Nell'ambito della vasta dottrina in argomento, cfr., *ex multis*: AA.VV., *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa - Tavola rotonda presieduta da L. PALADIN* (Bologna, 12 settembre 1996), con interventi di G. FALCON, U. DE SIERVO, V. ANGIOLINI, M. CARLI, F. MERLONI, D. SORACE, L. VANDELLI, R. TOSI, A. PAJNO, S. BARTOLE, R. BIN, M. CAMMELLI, A. CORPACI, G. MOR, G. PITRUZZELLA, F. BATTINI, L. TORCHIA, F. PIZZETTI, L. PALADIN, in *Regioni*, 1996, 787 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 989 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss.; E. CASETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; M. SPAGNUOLO, *La semplificazione dell'azione amministrativa - La delegificazione*, in *Ammin. it.*, 2000, 1036 ss.; T. ROMEI, *Le tecniche per la semplificazione dell'attività amministrativa - Il miglioramento della qualità dei testi normativi - Efficacia e limiti*, in *Nuova rass.*, 2000, 949 ss.; R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa* (nota a Corte cost., 24 ottobre 2008, n. 350), in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 257 ss.; M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in *Istituz. del federalismo*, 2011, 501 ss.; G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 203 ss.

² L'art. 120, Codice Urbani, definisce la «sponsorizzazione di beni culturali» come ogni contributo, anche in termini di beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative volte alla tutela o alla valorizzazione del patrimonio culturale, allo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. La norma stabilisce, altresì, che possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze di tutela è effettuata dal Ministero (comma 1). La promozione avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione (comma 2). Da ultimo, il comma 3 prevede che con il contratto di sponsorizzazione siano altresì defi-

Decreto “Semplifica Italia” e Spending review: la razionalizzazione delle misure di sostegno finanziario per gli interventi conservativi sui beni culturali - *The ‘Semplifica Italia’ (Simplify Italy) Decree: the rationalisation of financial support measures for conservation work on cultural heritage assets*

L'Autore illustra il contenuto di alcune disposizioni relative alla materia dei beni culturali incluse nel decreto c.d. “Semplifica Italia” (d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. nella l. 4 aprile 2012, n. 35). L'Autore si sofferma, in particolare, sull'art. 42 di detto decreto, evidenziando le criticità che tale disposizione pone per gli interventi conservativi volontari sui beni culturali, anche alla luce del decreto sulla *Spending review* (d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv. nella l. 7 agosto 2012, n. 135) e del c.d. “d.d.l. Semplificazioni *bis*”.

The Author illustrates the content of a number of provisions relating to cultural heritage assets in the so-called ‘Semplifica Italia’ Decree (leg. dec. 9 February 2012, no. 5, converted into Law 4 April 2012, no. 35). In particular, the Author focuses on art. 42 of the above decree, highlighting the critical areas that this provision poses for voluntary conservation work on cultural heritage assets, also in the light of the *Spending Review* decree (leg. dec. 6 July 2012 no. 95, converted into Law 7 August 2012, no. 135) and of the so-called ‘d.d.l. Semplificazioni *bis*’ (draft law of further simplifications).

Articoli e Saggi

Il superamento del dissenso in materia di atti amministrativi sottoposti ad intesa: una semplificazione possibile?

Paola Lombardi

SOMMARIO: 1. Atti amministrativi sottoposti ad intesa e superamento del dissenso nel decreto “Semplifica Italia”. – 2. Ipotesi applicative della disciplina. – 3. Le procedure in materia di intese “in senso forte” al vaglio della Corte costituzionale. – 4. Alla ricerca di un delicato equilibrio tra semplificazione e garanzia. – 5. Rilievi conclusivi alla luce di un inopportuno vuoto normativo.

1. Atti amministrativi sottoposti ad intesa e superamento del dissenso nel decreto “Semplifica Italia”.

Le vicende che hanno caratterizzato la breve vita dell'art. 61, comma 3, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (c.d. decreto “Semplifica Italia”), in tema di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato¹, offrono l'occasione per effettuare alcune considerazioni che evidenziano come siano ancora oggi di grande attualità le riflessioni critiche svolte alla fine degli anni Novanta dal Prof. Casetta sul tema della semplificazione amministrativa².

¹ Secondo le disposizioni appena citate, «Fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Qualora nel medesimo termine è comunque raggiunta l'intesa, il Consiglio dei Ministri delibera l'atto motivando con esclusivo riguardo alla permanenza dell'interesse pubblico».

² Il riferimento è principalmente allo scritto *La difficoltà di “semplificare”*, apparso nella Rivista *Diritto amministrativo* nel 1998.

Fin dalla sua comparsa, numerosi furono i dubbi interpretativi che scaturivano dall'*iter* procedurale introdotto nel 2012. In primo luogo, di un certo rilievo erano quelli relativi ai presupposti che facevano scattare il meccanismo di superamento del dissenso manifestato dalla Regione. A parte il riferimento al «grave danno all'Erario», di per sé comunque molto interessante perché evidenziava la necessità di considerare l'influenza dei «costi» sui meccanismi decisori al tempo della crisi e della *spending review*, si parlava esclusivamente di «sicurezza», «salute», «ambiente» e «beni culturali». Vi era pertanto da domandarsi come mai non fossero stati inseriti anche il «territorio» o il «paesaggio», che invece fanno parte, ad esempio, del catalogo di quegli interessi sensibili che rilevano per la pubblica amministrazione al fine di acquisire pareri e valutazioni tecniche³. Dubbi potevano dunque essere avanzati sulla compatibilità della selezione degli interessi operata dal legislatore con i canoni della ragionevolezza e del rispetto degli interessi costituzionalmente rilevanti, essendo tutta da dimostrare, vista la delicatezza della materia, la possibilità di ricavare spazi per un'interpretazione estensiva della norma⁴.

In secondo luogo, singolare era il meccanismo delineato per il caso in cui l'intesa tra l'organo che avesse stimolato la potestà deliberatoria del Consiglio dei Ministri e la Regione fosse *medio tempore* raggiunta. Era evidente come l'investitura del Consiglio dei Ministri da parte dell'organo ordinariamente competente potesse determinare per quest'ultimo una definitiva perdita della possibilità di adottare l'atto, ma non la legittimazione a concludere l'intesa, con la necessità per il Consiglio di motivare con esclusivo riguardo alla (inopportuna non meglio circostanziata) «permanenza dell'interesse pubblico».

Ne derivava un complicato sistema di doppia imputazione che avrebbe reso difficoltosi sia la definizione delle rispettive responsabilità (quali, ad esempio, le conseguenze di un'investitura del Consiglio dei Ministri «tardiva?»), sia lo stesso sindacato giurisdizionale in ordine agli atti emanati e alle loro motivazioni (si pensi all'indeterminatezza del concetto di «gravi esigenze di tutela»).

³ Per un approfondimento su questo tema, si rinvia – per tutti – al lavoro di C. VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2008.

⁴ È favorevole al riconoscimento di una qualche forma d'integrazione analogica, in presenza di dettati normativi (come quelli in tema di superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi) che siano condizionati nella loro fattura dalla particolarità dello strumento utilizzato (il decreto legge), G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1138 ss.

Il superamento del dissenso in materia di atti amministrativi sottoposti ad intesa: una semplificazione possibile? - *Overcoming dissent with regard to administrative acts which are the subject of agreement: a possible simplification?*

L'Autrice prende in esame le nuove disposizioni normative in materia di semplificazione degli oneri amministrativi con riguardo ai meccanismi di superamento della mancata intesa tra Stato e Regioni. L'analisi è condotta alla luce dei recenti pronunciamenti della Corte costituzionale che hanno censurato sia la normativa c.d. di semplificazione sia la disciplina prevista dalla l. n. 241 del 1990 per il superamento del dissenso in conferenza di servizi, mettendo in evidenza un quadro normativo complessivo non privo di elementi di problematicità nella definizione del delicato equilibrio tra semplificazione e tutela delle autonomie costituzionalmente garantite.

The Author examines the new legislative provisions regarding the simplification of administrative obligations with relation to mechanisms for overcoming the failed agreement between State and Regions. The analysis is made in the light of the recent pronouncements of the Constitutional Court which have censured both the so-called simplification law and the regulations provided for by Law no. 241 of 1990 for overcoming dissent in the public agency decision-making process, highlighting a regulatory framework which is not without problems in the definition of the delicate balance between simplification and the safeguarding of constitutionally guaranteed autonomies.

Articoli e Saggi

Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell'agire amministrativo

Roberta Lombardi

SOMMARIO: 1. La fisiologica complessità degli attuali ordinamenti istituzionali e la conseguente implementazione dei processi di semplificazione amministrativa. – 2. Semplificazione e certezza dei tempi dell'azione amministrativa nello Stato del mercato. – 3. La nuova disciplina relativa alla conclusione del procedimento amministrativo a seguito del decreto “Semplifica Italia”: problemi e osservazioni.

1. *La fisiologica complessità degli attuali ordinamenti istituzionali e la conseguente implementazione dei processi di semplificazione amministrativa.*

Occuparsi di semplificazione amministrativa, dopo venti anni di riforme legislative finalizzate a propugnarne l'attuazione in seno agli apparati pubblici e soprattutto alla luce degli innumerevoli studi giuridici che hanno analizzato il fenomeno, ontologicamente plurimo e pluristrutturato¹ nei diversi significati nei quali esso si declina e scompone, non appare certo compito agevole. Tuttavia, l'incessante e continua produzione di norme con la quale il legislatore è impegnato a elaborare un costante processo di aggiornamento e di riscrittura degli istituti relativi alla semplificazione amministrativa facilita in parte l'intento, dal momento che si offrono all'interprete spunti di riflessione sempre nuovi.

È anche vero – come notava un'attenta dottrina – che quando il legislatore interviene ripetutamente a formulare, integrare, modificare la disciplina di un istituto – cosa che accade sistematicamente in relazione alla maggior parte delle norme che si occupano di semplificazione amministrativa (si pensi solo alle dispo-

¹ La natura pluristrutturata della semplificazione è già evidenziata da E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss., e ben esplicita da R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2005, in particolare 150 ss.

sizioni relative alla conferenza di servizi, alla scia, al termine di conclusione del procedimento, modificate dalle sei alle quindici volte rispetto alla loro versione originale) – non è mai indice di buon segno².

Non solo perché ciò è il sintomo della sussistenza di un problema rilevante, o per lo meno avvertito come tale nella coscienza sociale e politica, al punto che il legislatore si determina ad affrontarlo ripetutamente, ma anche perché la continua riscrittura delle norme dimostra indirettamente che il legislatore non è stato capace di trovare soluzioni adeguate a risolverlo.

È opportuno – sempre a livello di considerazioni generali – svolgere ancora una premessa che aiuta a precisare meglio i termini del tema che in questa sede si intende affrontare: nelle società globali del capitalismo maturo le relazioni tra poteri pubblici e poteri economici sono articolate su livelli di governo multipli e differenziati, i quali nient'altro rappresentano che la prova dell'eterogeneità e della pluralità di centri di interesse (pubblici e privati) nei quali si compone l'attuale contesto politico/sociale.

Tale considerazione permette di affermare che esiste, oggi, una soglia minima di complessità (normativa, organizzativa, amministrativa) al di sotto della quale non è possibile scendere³.

Per questo motivo si ritiene che la prospettiva corretta nella quale porsi per contrastare quella che appare una fisiologica complessità dei nostri ordinamenti non sia tanto quella di provare ad eliminare ciò che risulta irriducibilmente conaturato ai simboli della nostra epoca – mercati economico-finanziari globali e sovraffollate procedure di democrazia partecipata – quanto piuttosto quella di provare a “governare” un fenomeno che certo non è possibile annullare. In questa prospettiva l'implementazione della semplificazione rappresenta il momento di “governo” della complessità.

Viene immediatamente alla mente il richiamo letterario ad un'opera di Albert Camus, *Le mythe de Sisyphe* – quel «*livre d'idées*» dove l'Autore, entrando in polemica con gli esistenzialisti del tempo, tenta di “addomesticare l'assurdo” – per far comprendere ai lettori, nelle parole del settecentesco Abate Galiani, come l'importante non sia guarire ma vivere con i propri mali⁴.

² M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 691 ss.

³ La riflessione è condivisa in particolare da G. ARENA, *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2012, e da M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 2009, 75 ss., secondo cui la crescita della complessità delle relazioni che connotano il tessuto economico e sociale del nostro tempo finisce con l'imporre sia l'esigenza di una costante riconsiderazione di vecchi (ma anche nuovi) interessi sia l'attivazione di un processo di aggiornamento normativo.

⁴ Si tratta di un saggio a metà tra il genere letterario e filosofico, pubblicato nel 1942, nel quale l'Autore, non ancora trentenne, si cimenta con la filosofia del suo tempo, cercando di prede-

Il superamento del dissenso in materia di atti amministrativi sottoposti ad intesa: una semplificazione possibile? - *Overcoming dissent with regard to administrative acts which are the subject of agreement: a possible simplification?*

L'Autrice prende in esame le nuove disposizioni normative in materia di semplificazione degli oneri amministrativi con riguardo ai meccanismi di superamento della mancata intesa tra Stato e Regioni. L'analisi è condotta alla luce dei recenti pronunciamenti della Corte costituzionale che hanno censurato sia la normativa c.d. di semplificazione sia la disciplina prevista dalla l. n. 241 del 1990 per il superamento del dissenso in conferenza di servizi, mettendo in evidenza un quadro normativo complessivo non privo di elementi di problematicità nella definizione del delicato equilibrio tra semplificazione e tutela delle autonomie costituzionalmente garantite.

The Author examines the new legislative provisions regarding the simplification of administrative obligations with relation to mechanisms for overcoming the failed agreement between State and Regions. The analysis is made in the light of the recent pronouncements of the Constitutional Court which have censured both the so-called simplification law and the regulations provided for by Law no. 241 of 1990 for overcoming dissent in the public agency decision-making process, highlighting a regulatory framework which is not without problems in the definition of the delicate balance between simplification and the safeguarding of constitutionally guaranteed autonomies.

Articoli e Saggi

Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell'agire amministrativo

Roberta Lombardi

SOMMARIO: 1. La fisiologica complessità degli attuali ordinamenti istituzionali e la conseguente implementazione dei processi di semplificazione amministrativa. – 2. Semplificazione e certezza dei tempi dell'azione amministrativa nello Stato del mercato. – 3. La nuova disciplina relativa alla conclusione del procedimento amministrativo a seguito del decreto “Semplifica Italia”: problemi e osservazioni.

1. La fisiologica complessità degli attuali ordinamenti istituzionali e la conseguente implementazione dei processi di semplificazione amministrativa.

Occuparsi di semplificazione amministrativa, dopo venti anni di riforme legislative finalizzate a propugnarne l'attuazione in seno agli apparati pubblici e soprattutto alla luce degli innumerevoli studi giuridici che hanno analizzato il fenomeno, ontologicamente plurimo e pluristrutturato¹ nei diversi significati nei quali esso si declina e scompone, non appare certo compito agevole. Tuttavia, l'incessante e continua produzione di norme con la quale il legislatore è impegnato a elaborare un costante processo di aggiornamento e di riscrittura degli istituti relativi alla semplificazione amministrativa facilita in parte l'intento, dal momento che si offrono all'interprete spunti di riflessione sempre nuovi.

È anche vero – come notava un'attenta dottrina – che quando il legislatore interviene ripetutamente a formulare, integrare, modificare la disciplina di un istituto – cosa che accade sistematicamente in relazione alla maggior parte delle norme che si occupano di semplificazione amministrativa (si pensi solo alle dispo-

¹ La natura pluristrutturata della semplificazione è già evidenziata da E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss., e ben esplicita da R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2005, in particolare 150 ss.

sizioni relative alla conferenza di servizi, alla scia, al termine di conclusione del procedimento, modificate dalle sei alle quindici volte rispetto alla loro versione originale) – non è mai indice di buon segno².

Non solo perché ciò è il sintomo della sussistenza di un problema rilevante, o per lo meno avvertito come tale nella coscienza sociale e politica, al punto che il legislatore si determina ad affrontarlo ripetutamente, ma anche perché la continua riscrittura delle norme dimostra indirettamente che il legislatore non è stato capace di trovare soluzioni adeguate a risolverlo.

È opportuno – sempre a livello di considerazioni generali – svolgere ancora una premessa che aiuta a precisare meglio i termini del tema che in questa sede si intende affrontare: nelle società globali del capitalismo maturo le relazioni tra poteri pubblici e poteri economici sono articolate su livelli di governo multipli e differenziati, i quali nient'altro rappresentano che la prova dell'eterogeneità e della pluralità di centri di interesse (pubblici e privati) nei quali si compone l'attuale contesto politico/sociale.

Tale considerazione permette di affermare che esiste, oggi, una soglia minima di complessità (normativa, organizzativa, amministrativa) al di sotto della quale non è possibile scendere³.

Per questo motivo si ritiene che la prospettiva corretta nella quale porsi per contrastare quella che appare una fisiologica complessità dei nostri ordinamenti non sia tanto quella di provare ad eliminare ciò che risulta irriducibilmente conaturato ai simboli della nostra epoca – mercati economico-finanziari globali e sovraffollate procedure di democrazia partecipata – quanto piuttosto quella di provare a “governare” un fenomeno che certo non è possibile annullare. In questa prospettiva l'implementazione della semplificazione rappresenta il momento di “governo” della complessità.

Viene immediatamente alla mente il richiamo letterario ad un'opera di Albert Camus, *Le mythe de Sisyphe* – quel «*livre d'idées*» dove l'Autore, entrando in polemica con gli esistenzialisti del tempo, tenta di “addomesticare l'assurdo” – per far comprendere ai lettori, nelle parole del settecentesco Abate Galiani, come l'importante non sia guarire ma vivere con i propri mali⁴.

² M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 691 ss.

³ La riflessione è condivisa in particolare da G. ARENA, *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2012, e da M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 2009, 75 ss., secondo cui la crescita della complessità delle relazioni che connotano il tessuto economico e sociale del nostro tempo finisce con l'imporre sia l'esigenza di una costante riconsiderazione di vecchi (ma anche nuovi) interessi sia l'attivazione di un processo di aggiornamento normativo.

⁴ Si tratta di un saggio a metà tra il genere letterario e filosofico, pubblicato nel 1942, nel quale l'Autore, non ancora trentenne, si cimenta con la filosofia del suo tempo, cercando di prede-

Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell'agire amministrativo
- *Administrative simplification and certainty of timeframes in administrative procedures*

L'Autrice, dopo aver delineato il rapporto tra la semplificazione amministrativa e la certezza dei tempi dell'agire dei pubblici poteri negli attuali ordinamenti istituzionali, si sofferma sui recenti interventi normativi in tema di conclusione del procedimento amministrativo. In particolare, il lavoro prende in considerazione le modifiche apportate dal decreto "Semplifica Italia" alla legge n. 241 del 1990 esaminando sia le nuove previsioni in tema di conclusione del procedimento amministrativo sia i nuovi strumenti a tutela degli interessati in caso di mancato rispetto del termine procedimentale.

After outlining the relationship between administrative simplification and the certainty of timeframes regarding the operation of public authorities in current institutional practices, the Author focuses on recent legislative developments relating to the conclusion of administrative proceedings. Specifically, the work takes into consideration the changes introduced by the "Semplifica Italia" (Simplify Italy) decree to Law no. 241 of 1990, examining both the new provisions regarding the conclusion of administrative proceedings and the new instruments for safeguarding the interested party in the event of failed compliance with the relative procedural timeframe.

Articoli e Saggi

Complessità e semplificazione nei servizi sociali*

Viviana Molaschi

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari: la nozione di servizi sociali e le dimensioni della complessità prese in considerazione. In particolare: la complessità “di cura” o “assistenziale”. – 2. La complessità normativa: la sussistenza di un sistema di fonti multilivello e l'incidenza delle interrelazioni con altre materie. – 3. Segue: mancata determinazione dei Liveas e complessità. Complessità informativa e amministrativa. – 4. La complessità organizzativa e procedimentale: il segretariato sociale. Cenni sulle previsioni del decreto “Semplifica Italia” in favore di determinate categorie di soggetti fragili.– 5. Spunti conclusivi.

1. *Considerazioni preliminari: la nozione di servizi sociali e le dimensioni della complessità prese in considerazione. In particolare: la complessità “di cura” o “assistenziale”.*

La complessità è una delle caratteristiche dominanti dello Stato sociale¹. Lo stesso Rapporto *Beveridge*, settant'anni fa, mise in evidenza il problema, sottolineando come, nonostante il perseguimento di obiettivi di unitarietà e semplificazione, il sistema di sicurezza sociale proposto fosse «a machine with many parts and complications to deal with all the complexities of need and variety of persons»².

* Questo scritto costituisce la rielaborazione di una relazione, dal titolo *Complexity and social services*, tenuta al seminario di studi “Complexity, simplification and social security. A comparison between experiences in the UK and in Italy”, Milano, Università commerciale Luigi Bocconi, 23 novembre 2012.

¹ Il tema è oggetto di un interessante studio monografico, con particolare riferimento al sistema di *welfare* del Regno Unito: H. NEVILLE, *Law in a Complex State. Complexity in the Law and Structure of Welfare*, Oxford, 2013, in corso di pubblicazione.

² W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, Cmnd 6404 (Londra, HMSO, 1942) par. 397.

In questo scritto il tema della complessità verrà analizzato con particolare riferimento al settore dei servizi sociali. Preliminarmente, si rende necessario formulare alcune precisazioni su quali siano le attività riconducibili a tale ambito, ossia sul significato dell'espressione "servizi sociali", e sulle dimensioni della complessità – e correlativamente della semplificazione – che saranno prese in esame.

Quando si parla di servizi sociali³ vengono in considerazione due distinte nozioni: un'accezione lata, con la quale si intende un'area di servizi che ricomprende la sanità, l'istruzione, l'assistenza, la previdenza e, secondo taluni, l'edilizia economico-popolare; un'accezione più limitata, coincidente con la sola assistenza sociale, disciplinata dalla l. 8 novembre 2000, n. 328, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»⁴ e dalle leggi regionali emanate in materia.

³ In generale, sui servizi sociali v. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 693 ss.; F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. economia*, 2004, 41 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Milano, 2003, 891 ss.; ID., *I servizi sociali*, vol. I, *Introduzione, materiali e coordinate*, Milano, 1986; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 2001, 1019 ss.; E. BALBONI, *I servizi sociali*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, *L'azione dei pubblici poteri*, Bologna, 1997, 167 ss.; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, vol. II, Milano, 1993, 1081 ss.; G. BOGNETTI, *Pubblico e privato nell'organizzazione dei servizi sociali*, in R. ARTONI - E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma, 1987, 95 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 755 ss. Sia infine consentito rinviare a V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, in partic. 39 ss.; ID., *I servizi sociali e il modello di welfare delineato dalla legge n. 328/2000*, in R. MORZENTI PELLEGRIANI - V. MOLASCHI (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, 2012, 41 ss.

⁴ Sui servizi sociali così come disciplinati dalla l. n. 328/2000 v. A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, in corso di pubblicazione; E. CODINI - A. FOSSATI - S.A. FREGO LUPPI (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2011; V. BERLINGÒ, *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010; E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, 2008; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007; A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007; E. BALBONI - B. BARONI - A. MATTIONI - G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, II ed., 2007; A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e Comunità nazionale*, Torino, II ed., 2007; E. JORIO, *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006; A. SIMONCINI - E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, vol. I, Milano, 2006, 207 ss.; G. GUIGLIA, *Il diritto all'assistenza sociale nella prospettiva multilivello*, Padova, 2005; C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, 2005; S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004; L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale*, Milano, 2004; A. ALBANESE - C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003; E. FERIOLE, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al*

Complessità e semplificazione nei servizi sociali - *Complexity and simplification in social services*

Lo scritto affronta il tema della complessità con particolare riferimento al settore dei servizi sociali. Le dimensioni della complessità e, correlativamente, della semplificazione che sono prese in considerazione sono quelle tradizionalmente osservate e studiate dalla dottrina: complessità normativa, organizzativa e procedimentale. Nell'analisi si tiene però conto della sussistenza di un'ulteriore forma di complessità, intrinseca, connotata agli stessi servizi sociali – individualizzati e personalizzati –, che si potrebbe definire “complessità di cura” e che ha un significativo impatto sulle consuete aree di complessità/semplificazione individuate dagli autori. Si evidenziano inoltre le problematiche scaturenti dalla complessità informativa del sistema di *welfare*, che richiede strumenti di razionalizzazione e scambio dei dati. Per quanto concerne la complessità organizzativa e procedimentale, particolare attenzione è dedicata a un istituto che le coinvolge entrambe, lo sportello sociale o porta unica di accesso.

The work tackles the theme of complexity, with particular reference to the social services sector. The aspects of complexity and, correspondingly, of simplification taken into consideration are those traditionally registered and studied by academics: legislative, organizational and procedural complexity. The analysis takes account, however, of the existence of a further form of complexity which is intrinsic and natural to social services – individualized and personalized – which could be defined as ‘complexity of care’ and which have a significant impact on the customary areas of complexity/simplification identified by the authors, such as the problems arising from the information complexity of the welfare system, which require instruments for the rationalisation and exchange of data. As regards organisational and procedural complexity, particular attention is paid to an area which involves both types of complexity: the one stop gateway to social services.

Articoli e Saggi

La nuova autorizzazione unica ambientale

Riccardo Montanaro

SOMMARIO: 1. La norma istitutiva dell'A.U.A. – 2. Il regolamento. – 2.1. Le norme generali. – 2.2. Il contenuto dell'A.U.A. – 2.3. Le procedure amministrative. – 3. Conclusioni.

1. *La norma istitutiva dell'A.U.A.*

La nuova autorizzazione unica ambientale viene prevista e delineata nell'ambito degli interventi del primo “*decreto semplificazioni*”, emanato dal Governo Monti (c.d. governo “tecnico”) con il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni nella l. 4 aprile 2012, n. 35: decreto noto con il nome di “*Semplifica Italia*”¹.

Al nuovo istituto è dedicato l'art. 23, sotto la rubrica “*Autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese*”²; vedremo come questo titolo, rimasto immutato nonostante le modifiche apportate alla norma, risulti in definitiva fuorviante e non del tutto coerente rispetto all'effettivo ambito di applicazione della nuova A.U.A.³.

¹ Per un primo commento al nuovo istituto, cfr. A. MURATORI, *Decreto «Semplificazioni»: in arrivo l'Autorizzazione Ambientale Unica*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 3/2012, 205 ss.

² I criteri di individuazione delle piccole e medie imprese sono stati introdotti nel nostro ordinamento, sulla scorta delle disposizioni di fonte europea, dal d.m. 18 aprile 2005 del Ministero delle attività produttive

³ Nella prospettiva di semplificare la disciplina e gli adempimenti amministrativi in materia ambientale in favore delle piccole e medie imprese, era già stato pubblicato il d.p.r. 19 ottobre 2011, n. 227, specificamente dedicato ad alcune disposizioni in materia di scarichi di acque reflue, inquinamento acustico e sportello unico per le attività produttive. Su questo Decreto, cfr. V. VATTANI, *Semplificazione in materia di scarichi di acque reflue per le piccole e medie imprese*, in www.dirittoambiente.net.

La finalità della nuova autorizzazione unica viene immediatamente declinata dall'art. 23; ciò che si persegue è la semplificazione delle procedure e la riduzione degli oneri a carico delle imprese, per il tramite della unificazione di una serie di procedure autorizzatorie e di adempimenti in materia ambientale⁴.

I soggetti cui si rivolge questo intervento di semplificazione non sono solo le "piccole e medie imprese" di cui alla rubrica della norma, ma anche tutti gli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.)⁵. Tenuto conto che le direttive I.P.P.C. individuano questi impianti non soltanto sulla base di soglie dimensionali, ma anche e soprattutto sulla base della tipologia delle attività svolte, si può dire che la nuova A.U.A. potrà autorizzare non solo piccole e medie imprese, ma anche insediamenti di più grandi dimensioni, che non siano ricompresi negli elenchi I.P.P.C./A.I.A.

L'estensione dell'A.U.A. anche al di là delle sole P.M.I. è stato determinato da una modifica della norma del d.l. originario, apportata in sede di conversione: questa circostanza può avere determinato la discrasia tra la rubrica della norma, rimasta invariata con il riferimento alle sole P.M.I., e l'ampliato ambito di applicazione della norma convertita.

La norma di legge peraltro si limita delineare i principi e criteri direttivi del nuovo istituto, lasciando poi la disciplina di dettaglio, e la conseguente effettiva entrata in funzione, ad un regolamento di fonte governativa ai sensi dell'art. 17, c. 2, l. n. 400 del 1988, per la cui emanazione era prevista la consultazione della Conferenza unificata Stato – Regioni, nonché l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

I criteri direttivi individuati dal legislatore sono estremamente limitati, e per taluni aspetti sin troppo generici.

Il primo criterio è quello che informa il nuovo istituto nella sua natura e finalità: l'A.U.A. dovrà sostituire, per gli impianti che ne usufruiranno, ogni atto di comunicazione, notifica e autorizzazione previsti dalla legislazione in materia ambientale.

Già questo primo criterio solleva, nella sua formulazione, qualche perplessità, perché ricomprendere nell'iter autorizzativo anche attività in precedenza soggette a sola comunicazione o notifica potrebbe determinare un effetto opposto

⁴ Sull'attuale quadro autorizzativo in materia ambientale e sui principi di riferimento applicabili, cfr. P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente – Principi generali*, Padova, 2012; N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2012; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008.

⁵ In merito alla più recente disciplina dell'A.I.A., cfr. A. MILONE, *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.leg. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 145. Per una disamina generale, cfr. A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, Milano, 2005.

La nuova autorizzazione unica ambientale - *The new single environmental authorisation*

Il contributo analizza l'istituto della nuova autorizzazione unica ambientale prevista e delineata dall'art. 23 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni nella l. 4 aprile 2012, n. 35 (c.d. decreto "*Semplifica Italia*").

In particolare, oltre alla richiamata disposizione normativa, viene descritto il contenuto del regolamento n. 59 del 2013, con particolare rilievo agli aspetti procedurali, anche al fine di valutare l'impatto, in punto di semplificazione amministrativa, delle disposizioni in esame.

The work analyses the introduction of the new single environmental authorisation provided for and outlined by art. 23 of Leg. Dec. 9 February 2012, no. 5, converted with modifications into Law 4 April 2012, no. 35 (the so-called '*Semplifica Italia*' [Simplify Italy] decree).

Specifically, apart from the aforementioned legislation, the contents of regulation no. 59 of 2013 is described, with particular attention to procedural aspects, also for the purpose of assessing the effectiveness of the provisions in question in terms of administrative simplification.

Articoli e Saggi

Semplificazione amministrativa e attività produttive: il rinnovato regime dei controlli sulle imprese*

Remo Morzenti Pellegrini

SOMMARIO: 1. Premessa: il complesso processo in atto di semplificazione in tema di autorizzazioni e controlli sulle imprese. – 2. Il quadro normativo: dalla “direttiva servizi” al decreto “semplifica Italia”. – 3. La portata “semplificatrice” più che “liberalizzatrice” del processo normativo in atto. – 4. Conclusioni: il rinnovato rapporto tra iniziativa economica privata ed utilità sociale.

1. *Premessa: il complesso processo di semplificazione in tema di autorizzazioni e controlli sulle imprese.*

Il processo di semplificazione in materia di autorizzazioni per l'esercizio delle attività economiche e, in particolare, di controlli sulle imprese, costituisce un tema di grande attualità in quanto considerato uno degli elementi chiave in vista della promozione di una crescita economica che consenta di superare il perdurante momento di crisi.

Tale necessità è stata particolarmente avvertita anche dal (precedente) Governo cd. tecnico il quale è giunto ad emanare, in tema, le previsioni di cui agli artt. 12 ss. del c.d. decreto “semplifica Italia”, ossia il d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 35 del 2012.

Tale iniziativa legislativa, in verità, non si pone in termini estemporanei nel panorama normativo interno e europeo, costituendo solo l'ultimo di una serie di interventi che, caratterizzati dal medesimo intento, si sono succeduti in tempi recenti¹.

* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione della relazione tenuta il 26 ottobre 2012 al Convegno: “Governo tecnico e semplificazione amministrativa – ricordando il Professor Elio Casetta”, organizzato dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

¹ Per una ricostruzione sul tema cfr., di recente, D. PARADISI, *Le liberalizzazioni del Governo Monti*, in *Disc. commercio servizi*, 2012, 17 ss. e B. CAROTTI, *La semplificazione per le imprese*,

In sostanza, il contesto istituzionale sovranazionale ed europeo può essere considerato come *l'humus* delle innovazioni in tema di semplificazione relativa alle attività produttive, principalmente nell'ottica volta a favorire le attività imprenditoriali piccole e medie, così da recidere lo stretto legame tra scarsa efficienza dell'apparato burocratico-amministrativo e difficoltà della crescita economica².

L'intento legislativo nel senso appena indicato, del resto, emerge anche da alcune delle recenti modifiche al Codice dei contratti pubblici: si pensi, da tale punto di vista, al disposto di cui al comma 1-*bis* dell'art. 2 (introdotto dalla l. n. 214 del 2011, poi modificato dalla l. n. 135 del 2012) a norma del quale, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali nonchè prevedere criteri di partecipazione alle gare tali da non escludere le piccole e medie imprese.

Inoltre, nello stesso senso milita la disposizione di cui all'art. 41, comma 2, del predetto Codice (come modificata dalla l. n. 135 del 2012), per cui sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale.

2. Il quadro normativo: dalla "direttiva servizi" al decreto "semplifica Italia".

Il primo "tassello" del processo di semplificazione in commento può essere individuato nel recepimento della c.d. "direttiva servizi" (2006/123/CE), effettuato attraverso il d.lgs. n. 59/2010, con cui si è perseguito l'obiettivo di elimina-

in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 702 ss. Sul tema, più in generale, di recente G. VESPERINI, *La fatica di semplificare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 345 ss. e dello stesso A., *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione*, *ivi*, 2010, 203-206; M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 3041-3051; L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 2008, 417-434; R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1998, 701 ss. Da ultimo, si v. L. TORCHIA - E. CAVALIERI, *Processi di semplificazione normativa. Report annuale 2012. Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, su www.ius-publicum.com, 2012.

² Su tale ruolo della semplificazione v. P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679 ss. I provvedimenti in esame ricalcano le indicazioni già da tempo tracciate dall'Ocse. Cfr., a riguardo, OECD, *Why is administrative simplification so complicated?*, 2010. *Cutting red tape: National strategies for administrative simplification*, 2006.

Semplificazione amministrativa e attività produttive: il rinnovato regime dei controlli sulle imprese - *Administrative simplification and productive activities: the renewed regime of controls of enterprises*

La questione della semplificazione sta, da tempo, catalizzando l'interesse generale della collettività, che la avverte unanimemente come uno strumento necessario alla modernizzazione della vita del Paese. Il concetto di semplificazione ha registrato negli ultimi cinquant'anni una notevole evoluzione, muovendo da un'accezione classica di snellimento delle procedure, dei controlli e del personale, ad un'accezione più moderna dove semplificazione diventa "facilitazione", implicando in sé un'idea di miglioramento dei rapporti tra p.a. e cittadini.

In particolare, nel mondo imprenditoriale il problema di come ridurre i tempi e i costi per portare a compimento le varie procedure amministrative richieste nella vita di un'impresa, dalla costituzione alla cessazione, è fortemente sentito. Ancora una volta viene chiamata in causa la semplificazione in termini di riorganizzazione e interconnessione tra le diverse amministrazioni coinvolte nella vita delle imprese.

The issue of simplification has been arousing general interest for some time. It is unanimously perceived as a necessary means for modernizing the country. The concept of simplification has made significant progress over the last 50 years, moving from a classic meaning of the streamlining of procedures, of controls and of personnel, to a more modern sense in which simplification becomes 'facilitation', implying the idea of improving relations between the public administration and citizens.

In the business world in particular, the problem of reducing times and costs for completing the various administrative procedures required in the life of an enterprise, from the incorporation to termination, is strongly felt. Simplification in terms of reorganization and interconnection between the different administrative bodies involved in the life of an enterprise is once more called into question.

Articoli e Saggi

Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile

Massimo Occhiena

SOMMARIO: 1. La complessità degli appalti pubblici tra diritto interno e diritto comunitario. – 2. Le ragioni giuridiche dell'eccesso di regolazione negli appalti pubblici e l'impossibilità di semplificare. – 3. L'impossibilità di semplificare e le acquisizioni in economia. – 4. Il mancato contributo degli operatori del diritto nella semplificazione degli appalti.

1. La complessità degli appalti pubblici tra diritto interno e diritto comunitario.

Il titolo del presente scritto tradisce la tesi che in esso si intende sostenere, ossia che i c.d. “contratti passivi” delle pubbliche amministrazioni¹ non possono essere oggetto di un'effettiva semplificazione, a meno di non modificare radicalmente l'approccio al settore in analisi.

Svolgendo l'indagine nella prospettiva propria del diritto amministrativo che, metodologicamente, richiede soprattutto attenzione al dato positivo, in quanto scienza che ha a oggetto la «disciplina giuridica della pubblica amministrazione»², il dato che più colpisce in materia di appalti pubblici è l'imponenza dell'apparato normativo. Sul punto, è sufficiente prendere in esame il vigente *corpus* normativo generale: il codice (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) è composto di 257 articoli più 22 allegati; il relativo regolamento (d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207) annovera 359 articoli e 14 allegati. E il numero delle disposizioni aumenta non appena si considerino i numerosi articoli “*bis*”, “*ter*”, “*quater*”, ecc., via via introdotti, nonché gli svariati commi che compongono gli articoli del codice e del regolamento. Senza contare che tali due testi normativi non esauriscono la disciplina sui contratti pubblici, completata non solo dalle norme regolamentari e dagli atti genera-

¹ In questo lavoro non saranno, infatti, crisi in considerazione i c.d. “contratti attivi” stipulati dagli enti pubblici.

² Così E. CASSETTA, voce *Diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, 195.

li adottati dalle singole amministrazioni (tra questi ultimi, i provvedimenti generali cui rinvia lo stesso codice degli appalti: si v., ad esempio, l'art. 125, commi 6 e 10), ma anche da altri testi legislativi (si v. subito *infra*).

Oltre a essere sovrabbondante, la disciplina in materia è anche continuamente sottoposta a modificazioni, alcune di dettaglio, altre più ampie. Basti pensare che, dall'entrata in vigore del codice a oggi, ben 96 articoli sono stati oggetto di emendamenti. Accanto a modifiche volte ad aggiornare il testo legislativo con le novità introdotte dalla prassi e le soluzioni interpretative elaborate in dottrina e giurisprudenza, negli ultimi anni si è assistito a un'accelerazione del ritmo degli interventi legislativi in materia al dichiarato scopo di incentivare lo sviluppo e la ripresa economica. Nel solo anno 2012 si contano 14 provvedimenti normativi di riforma, mentre l'ultimo provvedimento legislativo in ordine di tempo, il d.l. 21 giugno 2013, numero 69 (c.d. "decreto del fare"), convertito con modificazioni in l. 9 agosto 2013, n. 98, ha emendato 14 articoli del codice. Inoltre, nei numerosi leggi e decreti "di semplificazione" approvati negli ultimi anni, non mancano mai uno o più articoli dedicati agli appalti³. Queste continue modifiche al codice ne minacciano la già precaria organicità, perché spesso difettano di coordinamento con l'articolato complessivo di questo testo normativo. Inoltre, frequentemente si assiste a norme che intervengono su alcune fasi del procedimento a evidenza pubblica, spesso senza avere una chiara visione del processo globale; tali norme risultano di difficile lettura e creano elevati problemi interpretativi per gli attori del mercato"⁴.

Il problema di disorganicità tra le diverse norme sugli appalti non è causato esclusivamente dalle disposizioni modificative che vengono successivamente inserite nel codice senza un adeguato coordinamento. Infatti, nonostante il chiaro tenore dell'art. 255, d.lgs. 163/2006 («Ogni intervento normativo incidente sul codice, o sulle materie dallo stesso disciplinate, va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute»), in materia di appalti il legislatore ha adottato anche norme extracodicistiche, a volte di notevole importanza e impatto. Un esempio è costituito dalle "convenzioni-quadro", dagli "accordi-quadro" e dal "mercato elettronico", la

³ In ultimo, si segnala il disegno di legge recante «Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo», approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 19 giugno 2013, n. 10, che tra le altre norme giudicate «indispensabili per la riduzione degli oneri amministrativi e informativi a carico di cittadini e imprese ed utili per il rilancio dell'economia» (come si legge nella relazione illustrativa del d.d.l. cit., pubblicata in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/71741-8829.pdf>), introduce all'art. 16, per l'appunto, nuove modifiche al codice degli appalti.

⁴ AVCP, segnalazione 11 luglio 2013, n. 2, in http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorital/AttidellAutorital_Atto?ca=5427.

Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile - *Public procurements and the impossible simplification*

Lo scritto analizza il problema della complessità della vigente disciplina in materia di appalti delle pubbliche amministrazioni, evidenziandone i caratteri più significativi. Dopo una sintesi delle ragioni e dei caratteri principali di tale complessità, si esaminano specialmente le problematiche inerenti gli appalti in economia che, per le loro peculiarità, anche applicative, si suggerisce che siano quanto prima interessati da una radicale riforma che introduca una disciplina ispirata a principi di semplificazione e di riduzione del carico burocratico.

The work analyzes the problem of the complexity of current regulations regarding public administration tendered contracts, highlighting the most significant aspects. After a review of the reasons and main characteristics of this complexity, the problems inherent to appalti in economia (direct labour contracts) are examined. Due to their particular nature, also in terms of application, these require radical reform, with the introduction of a regulatory framework inspired by the principles of simplification and the reduction of bureaucracy.

Articoli e Saggi

La sponsorizzazione culturale attiva ed i beni culturali “immateriali”

Anna Porporato

SOMMARIO: 1. Le “espressioni di identità culturale collettiva” quali beni culturali “immateriali”. – 2. La sponsorizzazione attiva della pubblica amministrazione. – 3. La sponsorizzazione culturale attiva della pubblica amministrazione. – 4. L’orientamento del giudice contabile in materia di sponsorizzazioni attive della pubblica amministrazione. I provvedimenti attributivi di vantaggi economici. – 5. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale quali finalità perseguibili con il contratto di sponsorizzazione culturale. – 6. La sponsorizzazione culturale attiva come strumento per tutelare e valorizzare i beni culturali “immateriali”.

1. *Le “espressioni di identità culturale collettiva” quali beni culturali “immateriali”.*

Con il presente contributo si intende svolgere alcune considerazioni in merito alle potenzialità che si ritiene possa disvelare uno strumento, in particolare, tra quelli dei quali può disporre la pubblica amministrazione al fine di tutelare e valorizzare una specifica tipologia di bene culturale. Si tratta, quanto allo strumento, della sponsorizzazione attiva, cioè del contratto di sponsorizzazione¹ adottato dalla pubblica amministrazione in qualità di *sponsor*.

¹ Dal punto di vista privatistico, la sponsorizzazione è un contratto atipico, consensuale, a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive, in forza del quale una parte, il soggetto sponsorizzato (*sponsee*) si impegna, dietro corrispettivo in denaro, beni o servizi erogato dallo *sponsor*, a compiere prestazioni di tipo attivo o permissivo nei confronti dello *sponsor* al fine di consentire allo *sponsor* di incrementare, attraverso forme di collegamento ed abbinamento del proprio nome o della propria immagine alle attività o agli eventi realizzati dal soggetto sponsorizzato, la conoscenza e la notorietà del suo nome, del suo marchio, della sua attività o della sua immagine.

La definizione è offerta dalla giurisprudenza. Si veda, in particolare: Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, 9880, in *Nuova giur. civ. commentata*, 1998, I, 625; Cass. civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086, in *Giust. civ.*, 1998, I, 1833 e ss.

Per quanto riguarda, invece, la specifica tipologia di bene culturale², si vuole fare riferimento alle «espressioni di identità culturale collettiva» previste dall'art. 7 *bis* del Codice dei beni culturali, disposizione quest'ultima introdotta ad opera del decreto correttivo al Codice, il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, al quale si deve il recepimento delle indicazioni contenute nelle Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali³. La Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale considera all'art. 2 patrimonio immateriale: «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how*, gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui, riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale». La medesima disposizione precisa, poi, che ambiti del patrimonio immateriale sono: le tradizioni ed espressioni orali, compreso il linguaggio in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; le arti dello spettacolo; le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; da ultimo, i saperi e le pratiche legati all'artigianato tradizionale.

La disposizione di cui all'art. 7 *bis* del Codice dei beni culturali chiarisce che le espressioni di identità culturale collettiva sono assoggettabili alle disposizioni del Codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con la determinazione n. 24 del 5 dicembre 2001, ha definito la sponsorizzazione come un contratto a prestazioni corrispettive mediante il quale l'ente locale (*sponsee*) offre a un terzo (*sponsor*), che si obbliga a pagare un determinato corrispettivo, la possibilità di pubblicizzare in appositi determinati spazi nome, logo, marchio o prodotti. In dottrina si vedano, in particolare: M. BIANCA., voce *Sponsorizzazione*, in *Dig. IV ed. sez. comm.*, vol. XV, Torino, 1998, 134; ID., *I contratti di sponsorizzazione*, Rimini, 1990; A. DASSI, *La natura atipica del contratto di sponsorizzazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 1998, p. 1067; R. DI PACE, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amm. Tar*, 2004, 3898 ss.

² Con riguardo al regime particolare che caratterizza i beni culturali si veda: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Milano, 2010, 216, 228 e 229.

³ Le Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali rappresentano le prime fonti normative che si sono occupate dei cosiddetti beni culturali immateriali. Entrambe le Convenzioni sono state adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005. La Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale è stata approvata il 17 ottobre 2003 dalla Conferenza Generale dell'Unesco, è entrata in vigore il 30 aprile 2006 ed è stata ratificata dall'Italia il 27 settembre 2007 con la legge 27 settembre 2007, n. 167. In particolare, la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale persegue i seguenti obiettivi: salvaguardare gli elementi e le espressioni del patrimonio culturale immateriale, promuovere, a livello locale, nazionale ed internazionale, la consapevolezza del loro valore in quanto componenti vitali delle culture tradizionali, assicurare che tale valore sia reciprocamente apprezzato dalle diverse comunità, gruppi e individui interessati ed, infine, incoraggiare le relative attività di cooperazione e sostegno su scala internazionale (art. 1).

La sponsorizzazione culturale attiva ed i beni culturali “immateriali” - *Active cultural sponsorship and ‘intangible’ cultural assets*

L'Autrice descrive le principali caratteristiche del contratto di sponsorizzazione nel quale la pubblica amministrazione assume le vesti di *sponsor*. L'A. si sofferma, in particolare, sulla c.d. sponsorizzazione culturale attiva, ripercorrendo l'evoluzione normativa e le elaborazioni dottrinali che l'hanno caratterizzata. L'A., infine, evidenzia le potenzialità di siffatta tipologia contrattuale, quale strumento funzionale al raggiungimento delle finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e, in particolare, delle «espressioni di identità culturale collettiva» di cui all'art. 7 *bis* del Codice dei beni culturali.

The Author describes the main characteristics of the sponsorship contract in which the public administration takes on the role of sponsor. The Author pays particular attention to so-called 'active cultural sponsorship', retracing the development of the regulatory framework and academic standpoints that have characterised it. Finally, the Author highlights the potential of this form of contract as a practical means of achieving the safeguarding and development of cultural heritage and, in particular, of "expressions of collective cultural identity" as per art. 7 *bis* of the Cultural Heritage Code.

Articoli e Saggi

Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi

Cristina Videtta

SOMMARIO: 1. Il disegno originale della semplificazione in seno alla l. n. 241 del 1990. – 2. Gli interessi sensibili tra sbavature terminologiche e problemi interpretativi. – 3. L'evoluzione delle norme di semplificazione: i “nuovi” interessi sensibili. – 4. Il problema del superamento della paralisi procedimentale. – 5. Qualche considerazione di sintesi. Il disagio della semplificazione.

1. Il disegno originale della semplificazione in seno alla l. n. 241 del 1990.

Nel suo celebre scritto *La difficoltà di semplificare* del 1998, Elio Casetta esaminava i significati del termine “semplificazione” quando riferito al procedimento amministrativo e individuava il comune denominatore tra i vari istituti previsti dalla legge n. 241 del 1990 e contenuti nel capo ad essa dedicato nel fatto che «la legge vuole garantire il *raggiungimento di un risultato* indipendentemente dalle “resistenze” o dalla “difficoltà” che nel corso del procedimento possano configurarsi»¹.

Assunta questa affermazione come imprescindibile punto di partenza, se si adotta come angolo di osservazione privilegiato quello dei cd. interessi sensibili, l'affermazione di Casetta pare ancor più pregnante di significato.

In effetti, proprio ponendosi da tale prospettiva, è possibile cogliere appieno il senso di un sistema di semplificazione che, allora, appariva effettivamente concepito per garantire un risultato in termini di raggiungimento della decisione. Poche, infatti, le deroghe previste e tutte omogeneamente ispirate all'esigenza di protezione di interessi oggetto di tutela particolare già in seno alle norme

¹ E. CASETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.

costituzionali²: “tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini” si ritrovavano, infatti, identicamente indicati sia nella versione originaria della conferenza di servizi sia anche nella disciplina dei pareri e delle valutazioni tecniche, come interessi particolari meritevoli di tutela, per così dire “rafforzata”, in presenza dei quali cioè le esigenze di efficienza dell’azione amministrativa non trovavano soddisfazione³.

Pur consapevoli della estrema equivocità del termine semplificazione e della disomogeneità degli istituti che la l. n. 241 del 1990 ricomprende nel capo IV⁴, sembra comunque potersi rilevare come la semplificazione pareva confermarci come istituto (*rectius*, insieme di istituti) *del* e, soprattutto, *nel* procedimento, vista anche la particolare cautela con cui il legislatore del 1990 aveva trattato i due istituti potenzialmente più eversivi della riforma ossia la denuncia di inizio attività e il silenzio assenso, rispettivamente volti all’obliterazione del procedimento ovvero quanto meno (e almeno potenzialmente) della sua fase istruttoria⁵. Il

² Sul punto si v. le considerazioni di G. MORBIDELLI nella prima edizione di AA. Vv., *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 1993, 632 «l’eccezione, che è una costante di tutte le norme di semplificazione della l. proc. amm (v. artt. 14 ss) si spiega con la prevalenza data, nel bilanciamento tra norme costituzionali, ai valori tutelati dagli artt. 9 e 32 rispetto all’art. 97 Cost. (nella sua proiezione in termini di efficienza). Negli altri casi, invece, le esigenze di celerità del procedimento e di certezza dei rapporti prevalgono sulle esigenze di completa istruttoria».

³ V., tuttavia, B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in G. SANTANIELLO (diretta da), *Trattato di diritto amministrativo*, III, Padova, 1993, 213, il quale esprimeva perplessità circa la ripetizione per le valutazioni tecniche delle medesime limitazioni all’istituto di semplificazione previste per i pareri tecnici atteso che in questo caso il legislatore imporrebbe comunque che le valutazioni tecniche vengano chieste ad organi equipollenti di amministrazioni pubbliche che, addirittura, ben potrebbero presentare una maggiore qualificazione rispetto a quelli chiamati *ex lege*. Cfr. comunque G. MORBIDELLI, *Il regime speciale dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Predieri*, Milano, 1996, II, 1121.

⁴ La dottrina ha da tempo e univocamente rilevato questo aspetto. Valgano, per tutti, le considerazioni di A. TRAVI, *Tecniche di semplificazione e riforme amministrative in Italia*, in AA. Vv., *Scritti in onore di Elio Casetta*, I, Napoli, 2001, 535 ss.

⁵ In dottrina sui rapporti tra silenzio assenso e istruttoria, cfr. per tutti G. MORBIDELLI nella prima edizione di AA. Vv., *Diritto amministrativo*, cit., partic. 1141-1142. Sul punto, altresì, P. LAZZARA, *L’azione amministrativa ed il procedimento in cinquant’anni di giurisprudenza costituzionale*, in G. DELLA CANANEA, M. DUGATO (a cura di), *Diritto Amministrativo e Corte costituzionale*, 471 ss. Nella versione del 1990, la mancata applicabilità del silenzio assenso era tuttavia da addebitarsi piuttosto al fatto che la decisione dell’amministrazione comportasse esercizio di potere discrezionale piuttosto che alla protezione di interessi particolarmente rilevanti (sui rapporti tra silenzio assenso e discrezionalità, cfr. G. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, in *www.giustamm.it*). Forse la stessa osservazione si può anche fare a proposito dell’art. 19 che, ancorché escludesse espressamente la d.i.a. nei casi in cui potesse derivare un pregiudizio alla tutela dei valori storico artistici e ambientali, ne limitava l’applicazione ai c.d. atti vincolati. Sul punto, tuttavia, precisa ancora ID., *Il silenzio-assenso*, cit., come l’art. 19 assuma «a proprio presupposto di applicazione il mero “accertamento” dei requisiti e presupposti di legge, di talché è da escludere ogni sorta di valutazione tec-

Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi - *Administrative simplification and sensitive interests. An analytical perspective*

Lo scritto si propone di delineare i rapporti tra la semplificazione amministrativa e gli interessi oggetto di tutela rafforzata (i c.d. interessi sensibili). L'Autrice si concentra sulle espressioni utilizzate dal legislatore e, quindi, sulle possibili fattispecie che possono rientrare nell'ampia categoria degli interessi sensibili, soffermandosi in particolare sui concetti di "salute" e "patrimonio culturale". L'Autrice esamina infine le modifiche che si sono susseguite nella disciplina del procedimento amministrativo in presenza di interessi sensibili nel contesto della semplificazione procedimentale.

The work presents an outline of the relationship between administrative simplification and interests requiring greater protection (so-called sensitive interests). The Author focuses on the expressions used by the legislator and, thereafter, on the possible situations that may come within the sphere of sensitive interests, paying particular attention to the concepts of 'health' and 'cultural heritage'. Finally, the Author examines developments in the regulation of administrative procedures in the presence of sensitive interests within the context of procedural simplification.

Articoli e Saggi

Alla ricerca della semplificazione nei processi autorizzativi: brevi spunti sulle autorizzazioni “uniche” e sulle conferenze di servizi decisorie

Claudio Vivani

Il Professor Elio Casetta aveva messo in luce la “difficoltà di semplificare” come una delle tematiche centrali del diritto amministrativo, essendo al tempo stesso un fondamentale campo di ricerca e un indispensabile esercizio di politica normativa.

Il tempo ha dato ragione a questa intuizione con un'intensità che supera ogni previsione e la rende di assoluta attualità. Ci troviamo, infatti, in un momento storico in cui l'economia del nostro Paese dipende in misura significativa, anche se certo non esclusiva, dalla capacità di migliorare con estrema incisività e rapidità l'efficienza dei processi di autorizzazione delle attività imprenditoriali.

Le pressoché generalizzate inefficienza ed eccessiva durata di tali procedimenti autorizzativi svolgono un evidente ruolo sia di disincentivazione degli investimenti stranieri in Italia sia di perdita di competitività delle imprese italiane che svolgono attività di produzione nel nostro Paese. La gravità e la pericolosità di tali effetti, già palesi da molti anni, si sono accentuate in modo impressionante nel contesto della crisi economica globale iniziata nell'anno 2008 e tutt'ora in atto, che ha portato l'economia italiana in una prolungata fase recessiva.

Le vie esperite dal legislatore per cercare di risolvere la delicata problematica sul piano strettamente normativo sono molteplici, essendo peraltro evidente che si tratta di uno solo dei piani su cui si svolge la sfida, e che occorrerebbero anche incisive riforme organizzative finalizzate ad aumentare l'efficienza e le risorse degli apparati amministrativi.

Una prima via, particolarmente percorsa negli ultimi anni, consiste nel superamento stesso dello storico istituto giuridico dell'autorizzazione¹, sostitui-

¹ Sull'autorizzazione cfr. F. FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996; ID., *Autorizzazioni amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario*

to da una serie di differenti istituti il cui minimo comune denominatore consiste nel far derivare la possibilità di svolgere legittimamente determinate attività economiche dal silenzio della pubblica amministrazione rispetto a un'istanza oppure direttamente da comportamenti privati, in assenza di reazione della pubblica amministrazione medesima. Nel primo caso, si fa riferimento al silenzio-assenso, nel secondo alla molteplicità di forme di denuncia, comunicazione o segnalazione d'inizio dell'attività che proliferano nella legislazione più recente.

Siffatte soluzioni paiono tuttavia condivisibili solamente riguardo alle attività imprenditoriali caratterizzate da minore conflitto potenziale con altri valori e interessi protetti dall'ordinamento, quali, ad esempio, la tutela della salute umana, della sicurezza sui luoghi di lavoro, dell'ambiente, del paesaggio. Infatti, tale forma di semplificazione conduce non tanto ad affrontare le complessità organizzative e valutative generate dal predetto potenziale conflitto, quanto a renderle irrilevanti, salva un'attività successiva di vigilanza sul corretto utilizzo degli istituti in questione, la cui efficacia pare poco realistica in astratto e ancor più in concreto².

Una diversa via, che costituisce oggetto della presente analisi, è invece volta ad affrontare le predette complessità organizzative e valutative e a risolverle tramite la combinazione e l'interazione di due istituti, in corso di affinamento progressivo: la cosiddetta "autorizzazione unica" e la conferenza di servizi decisoria.

L'autorizzazione unica nasce dall'idea che tutti gli interessi coinvolti dallo svolgimento di determinate attività produttive, e dalla realizzazione dei relativi impianti, debbano essere valutati, tutelati e temperati nell'ambito di un unico procedimento, pervenendo a un titolo autorizzatorio anch'esso "unico", necessario ma anche sufficiente per lo svolgimento delle attività e la realizzazione delle opere in questione: esso sostituisce quindi tutti gli atti di assenso comunque denominati che precedentemente sarebbero stati necessari in relazione a ogni profilo rilevante per il diritto pubblico: edilizio, ambientale, sanitario, paesaggistico, etc.

In tal senso questo istituto è solo in parte analogo ad altri istituti caratterizzati da un effetto sostitutivo di una pluralità di autorizzazioni: ad esempio all'autorizzazione integrata ambientale di cui agli artt. 29 *bis* e ss. del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. e all'autorizzazione unica ambientale introdotta dal d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59: entrambe le suddette autorizzazioni sono infatti caratte-

di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 2006, I, 598 ss., e gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi contenuti.

² Nell'ambito di una vasta letteratura, per una lucida critica sistematica dei suddetti istituti, anche dal punto di vista dell'effettiva portata di semplificazione, cfr. R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 193 ss.; N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, 454 ss., e i riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi riportati.

Alla ricerca della semplificazione nei processi autorizzativi: brevi spunti sulle autorizzazioni “uniche” e sulle conferenze di servizi decisorie - *The drive for simplification in authorisation processes: some ideas regarding ‘unique’ authorisations and the decision-making process of public agencies*

Il contributo ha quale oggetto l'istituto dell'autorizzazione unica, ampiamente sperimentato nel settore energetico, e ne analizza le potenzialità e le criticità emerse nella prassi applicativa e nell'elaborazione giurisprudenziale. Si ipotizza che l'estensione di tale istituto ad altri settori di attività economica possa costituire una soluzione all'attuale crisi del sistema autorizzatorio delle attività imprenditoriali, fattore che aggrava la recessione economica in atto. Condizione essenziale perché tale ipotetica riforma possa rivelarsi efficace è che le criticità emerse in un decennio di prassi applicativa vengano eliminate, tramite una disciplina più puntuale del procedimento, oggi troppo limitata e perciò fonte di dubbi interpretativi e di inefficienza amministrativa. In tale prospettiva, il cardine della disciplina dovrebbe essere costituito da una dettagliata e approfondita regolamentazione della conferenza di servizi decisoria, anche declinando il modello generale di cui agli artt. 14 e ss. della l. n. 241 del 1990 alla stregua delle specificità dei singoli settori produttivi e degli interessi che essi coinvolgono.

The paper refers to the concept of unique authorisation, widely experimented in the energy sector, and analyses the possibilities and the critical areas that have come to light in practical application and in jurisprudence. It is expected that the extension of this concept to other economic sectors could represent a solution to the current crisis in the authorisation system for business activities, a situation exacerbating the economic recession in progress. In order for such a hypothetical reform to be effective, it is essential that the critical areas emerging over a decade of practical application are eliminated through a more precise regulation of the procedure, which is today too limited and therefore a source of interpretational doubts and of administrative inefficiency. In this perspective, the cornerstone of this process should be a detailed and exhaustive regulation of the decision-making process of public agencies, also setting out a general model as per arts. 14 and pursuant to Law 241/1990, in the light of the specific characteristics of individual production sectors and of the various interests concerned.