

CARLO PAPPAGALLO

L’AIR NEI COMUNI

Un censimento completo delle discipline che i Comuni italiani abbiano introdotto, anche solo a livello sperimentale, ovvero delle pratiche relative all’analisi di impatto della regolazione ai fini dell’esercizio delle competenze normative locali che ad essi sono attribuite è, oltre che estremamente faticoso, pressoché impossibile, sia per il numero dei Comuni, sia perché, verosimilmente, l’applicazione di un tale strumento risulterebbe sproporzionato, tenuto conto anche dei costi organizzativi, all’esercizio concreto delle funzioni normative, sovente non complesse e su scala ridotta, della maggior parte, forse, dei Comuni stessi.

Da un’indagine condotta, quindi, *at random* sui siti web di 24 Comuni capoluogo di Provincia, di cui 15 Capoluogo di Regione)*, emerge che soltanto in 3 fra essi (Lucca, Roma e Palermo) è citata l’analisi di impatto della regolazione come strumento per istruire le deliberazioni degli Organi comunali. A Lucca si è svolta la sperimentazione e si è nella fase della messa a regime; a Roma l’AIR è formalizzata nell’art. 4 del regolamento sugli uffici e servizi e ne è in corso una sperimentazione; a Palermo, il regolamento sugli uffici e servizi prevede (artt. 139-142) sia l’analisi tecnico-normativa che l’AIR (anche se la prima, considerata la natura amministrativa degli atti comunali, compresi quelli di natura normativa, si risolve, e difficilmente potrebbe essere altrimenti, in una verifica della legittimità dell’atto alla stregua delle fonti sovraordinate e della correttezza della redazione tecnica del testo).

Il regolamento del Comune di Roma incardina l’AIR nel Dipartimento per le politiche per la semplificazione amministrativa, esplicitamente correlandola, non senza fondamento, alle opzioni di semplificazione, e la finalizza alla valutazione degli effetti sui cittadini, sulle imprese e anche sulla propria organizzazione degli atti normativi e amministrativi generali, compresi gli atti di programmazione e di pianificazione. La medesima disposizione, inoltre, stabilisce che l’AIR si svolga in accordo con “gli standard generali praticati e raccomandati nell’ambito dell’Unione Europea e dei principi e criteri vigenti per gli atti normativi dello Stato”.

Si tratta, evidentemente, di una formulazione assai ampia e generosa, che, almeno in linea di massima, è suscettibile di ricomprendere atti, quali, ad esempio, gli strumenti urbanistici, anche generali, la cui natura e complessità presenta grandi difficoltà di analisi e sono presieduti da logiche politiche così pregnanti, da lasciare qualche perplessità in ordine all’adozione dall’AIR. Ovviamente, altri atti di pianificazione, quale quello, sempre a titolo di esempio, del commercio, sembrano, invece, pienamente prestarsi a tale procedimento.

Appropriata appare la precisazione, secondo cui la trama del metodo di analisi debba in qualche modo, fatte salve le inevitabili specificità del livello locale, risultare omogenea agli standard, ai criteri e ai principi europei e nazionali, sia perché essi scontano una riflessione teorica ed una esperienza ricche e consolidate, sia per l’opportunità di rendere omogenei i risultati in termini di opzioni normative, anche considerando che le norme comunali ben possono costituire applicazioni di normazioni di origine comunitaria, nazionale e/o regionali.

In parte simile, in parte diversa è la formulazione recata dal regolamento degli uffici di Palermo. Anche in esso l’AIR è correlata alla semplificazione ed è applicata a tutti gli

atti (statuti, regolamenti, piani ed atti amministrativi in generale – questi ultimi, si presume, ove aventi contenuto normativo).

A differenza della disposizione del regolamento di Roma, che fa rinvio ad una disciplina di dettaglio redatta in coerenza con quella comunitaria e nazionale, il regolamento di Palermo prevede un contenuto minimo dell’AIR, che deve individuare innanzitutto se l’intervento normativo sia necessario e, quindi, quale sia quello più efficace, e deve dare conto delle opzioni alternative e della valutazione dei costi e dei benefici derivante dall’intervento regolativo.

Anche il regolamento di Palermo concentra, infine, l’analisi in una struttura, che è individuata nella Segreteria generale, con il supporto dell’Avvocatura comunale e dell’Ufficio sviluppo organizzativo, pur sulla base di una scheda redatta dal settore proponente.

Tale è la situazione registrata, con tutti i limiti (ma le conclusioni non paiono eccessive) di un’indagine a campione: l’AIR non è uno strumento impiegato, o anche solo contemplato a livello locale, se non davvero eccezionalmente. Eppure, le competenze e i poteri attribuiti ai Comuni dagli artt. 117, comma sesto e 118 della Costituzione e dalla legislazione statale e regionale sono assai penetranti e costituzionalmente, in parte, garantiti alla loro autonomia: dall’urbanistica ed edilizia all’ambiente, dal commercio alle opere pubbliche, dalla viabilità alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, tutte materie cui è sotteso il corrispondente potere di programmazione, pianificazione e disciplina. E tutte materie il cui impatto sulle imprese e sui cittadini è indubbiamente rilevante, quando non decisivo.

Appare di conseguenza più che opportuno che anche i Comuni svolgano sistematicamente l’analisi di impatto della regolazione. A tale proposito, una previsione realistica deve tenere conto non soltanto del fatto che nei Comuni sono in larga misura mancanti le specifiche competenze professionali richieste per l’AIR, ma soprattutto che essi devono fronteggiare bilanci di solito assai esigui e difficoltà legislative e finanziarie nel reclutamento di personale, che ovviamente, quando può essere assunto, è comprensibilmente individuato a soddisfazione, almeno parziale, del fabbisogno di figure professionali direttamente correlate all’esercizio delle funzioni tipiche dell’ente. Né la continuità con la quale l’AIR dovrebbe essere svolta può essere soddisfatta con il ricorso a consulenze, stanti i limiti cui esse sono sottoposte dalla legge e dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che, in ogni caso, sono anch’esse onerose.

Una prima soluzione potrebbe consistere nello stabilire, almeno inizialmente, una soglia dimensionale, legata alla popolazione: i Comuni che sarebbero tenuti a svolgere l’AIR potrebbero essere solo quelli con popolazione residente superiore ai 5 000 o addirittura ai 10 000 abitanti, anche presumendo che i Comuni più piccoli siano coinvolti in decisioni classificabili al di sotto della “soglia” di valore che può essere ritenuta ottimale. Ovviamente, questa ipotesi si presta ad una facile obiezione: che anche i Comuni minori possono assumere decisioni che, sia in relazione all’entità degli interessi amministrati, sia in assoluto (si pensi all’adozione di uno strumento di pianificazione generale) risultino rilevanti e, pertanto, meritevoli di AIR. Tuttavia, parrebbe troppo ambizioso, e rischierebbe di rivelarsi in realtà puramente declamatorio, l’addossare a tutti gli enti l’onere organizzativo dell’analisi.

E’ invece evidente, e meno discutibile, che non tutti gli atti dovrebbero essere sottoposti ad AIR. Oltre a quelli “sotto soglia” (una proposta: 100 000 € se la “soglia” di popolazione fosse stabilita in 5 000 abitanti, 500 000 € sopra i 10 000), potrebbero (dovrebbero) essere esclusi: le ordinanze sindacali, contraddistinte da presupposti di urgenza e indifferibilità a tutela della salute, dell’igiene, dell’incolumità o della sicurezza

urbana; i bilanci; le deliberazioni relative all’attuazione degli strumenti urbanistici, compresi quelli di attuazione dello strumento generale, che trovano i propri presupposti e vincoli nello strumento generale, appunto, nel regolamento edilizio e nella legislazione regionale. Verrebbero ovviamente compresi tutti i regolamenti e gli atti normativi di competenza sia del Consiglio, sia della Giunta, ad eccezione dei regolamenti di organizzazione interna.

Al fine di ridurre gli oneri, evitando di ricorrere ad assunzioni e consulenze, si potrebbe, d’intesa con la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione Locale e con le Regioni, già oggi in materia assai più attrezzate dei Comuni, almeno tecnicamente e professionalmente, adottare un piano di formazione del personale, mettendo a frutto quanto meno le competenze di base allocate, in ogni Comune, nel Segretariato e nella Ragioneria, salvo che non si disponga di competenze più mirate dal punto di vista dell’analisi economica e dell’analisi delle politiche pubbliche. La stessa SSPAL potrebbe, parallelamente, istituire l’insegnamento dell’analisi di impatto nei corsi ordinari per i segretari comunali e farne materia di esame finale, provvedendo così, per il futuro, alla copertura professionale della funzione.

Le Regioni, a loro volta, potrebbero non soltanto partecipare all’organizzazione e conduzione dei corsi di formazione con la SSPAL, contribuendo auspicabilmente a sostenere gli oneri finanziari relativi per i rispettivi Comuni, ma, una volta avviata, già nella fase sperimentale e quindi in via ordinaria l’AIR, fornire un *help desk* alle strutture comunali, con compiti anche di assistenza relativa a casi concreti, sempre in termini di procedimento, di metodo e di reperimento delle fonti.

Resterebbe il problema dello strumento con il quale rendere obbligatorio per i Comuni l’AIR. L’autonomia costituzionalmente assicurata ad essi nell’esercizio delle proprie competenze fa apparire di dubbia legittimità una previsione legislativa; parrebbe dunque più certa, e probabilmente più efficace, una soluzione negoziale, contenuta in un accordo Stato-Regioni-Enti locali che disciplini la materia e, nondimeno, preveda meccanismi di disincentivo per i Comuni che non adempiono, con riduzione dei trasferimenti a carico degli inadempienti.

Nota:

I Comuni considerati nell’indagine sono: Torino, Milano, Genova, Venezia, Udine, Brescia, Bergamo, Padova, Vicenza; Bologna, Firenze, Roma, Perugia, L’Aquila, Reggio Emilia, Parma, Modena, Lucca; Napoli, Palermo, Bari, Reggio Calabria, Cagliari, Catania.