

ASTRID

Seminario su “La Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e le politiche di semplificazione”

Roma, 11 ottobre 2010

Alessandro Natalini

Intervento introduttivo

All'interno delle politiche di semplificazione convivono due modalità d'azione che a volte si scontrano, ma a volte si alimentano reciprocamente. Da un lato, troviamo gli interventi *selettivi* che concentrano le sempre insufficienti risorse di cambiamento a disposizione su un novero limitato di bersagli riconoscibili. Dall'altro lato, quelli *trasversali* che si riferiscono ad ambiti molto ampi, tagliando una molteplicità di nodi burocratici con un solo colpo. Ognuna di queste due modalità presenta vantaggi e svantaggi.

La *selettività* rende più facile attuare le norme di semplificazione costruendo intorno ad esse progetti di accompagnamento organizzativamente sostenibili. Tuttavia, dà la sensazione di svuotare il vasto e impervio mare dei procedimenti amministrativi con un bicchiere. Ogni intervento costa fatica (concertazioni, norme, riorganizzazioni, a volte misurazioni, investimenti in tecnologie informatiche, ecc.) e, anche quando ha successo, produce un miglioramento circoscritto che non colma i troppi ritardi della nostra burocrazia. Anzi, guardando le indagini di diversi organismi internazionali ci accorgiamo che l'Italia, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi 20 anni per semplificare l'Italia, sta progressivamente perdendo terreno (in termini di tempi e di oneri procedurali) nei confronti degli altri paesi avanzati.

La *trasversalità* si pone obiettivi più ambiziosi, all'altezza delle aspettative di cambiamento. Tuttavia, proprio l'ampia latitudine di questo tipo di interventi rende molto più complessa la loro implementazione. In più, colpendo un ambito molto vasto di procedimenti si corre il rischio che una demolizione indiscriminata porti con sé anche ciò che dovrebbe restare. Per cui si potrebbero eliminare non solo gli oneri burocratici superflui, ma anche i diritti dei cittadini e la tutela degli interessi pubblici.

I recenti provvedimenti di semplificazione del Governo Berlusconi utilizzano contemporaneamente ambedue le modalità. Sono selettivi gli interventi sulla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, nonché quelli sulla “proporzionalità”. Sono trasversali quelli sulla riduzione dei termini previsti dalla legge n. 69/2009 e in materia di Scia, nonché il tentativo di rilanciare gli Suap.

L'incontro di oggi si concentra, in particolare, sull'introduzione della Scia che, nell'innovare la Dia, riprende alcuni criteri di semplificazione già sperimentati negli anni precedenti. Infatti, essa si basa sulla responsabilizzazione del soggetto privato il quale dichiara, con il supporto delle certificazioni di tecnici abilitati, di disporre dei requisiti richiesti per lo svolgimento di una certa attività. Inoltre, la sua disciplina si applica indifferentemente a tutti i livelli di governo. Ancora, prevede che i privati possano avviare le proprie attività in modo immediato. Infine, si sforza di evitare il rischio di semplificare troppo, prevedendo una serie di ambiti sottratti all'effetto del provvedimento e riconoscendo esplicitamente il potere di autotutela delle amministrazioni.

L'introduzione della Scia pone, a mio avviso, tre ordini di problemi, che mi limito ad elencare. Il primo è quello di capire se la sua disciplina rientra nei canoni previsti dalla nostra Costituzione. Se offre un'adeguata tutela ad interessi particolarmente delicati come quello alla salute o alla incolumità pubblica. Se è rispettosa delle prerogative delle amministrazioni regionali e locali.

Il secondo ordine di problemi concerne l'interpretazione delle norme previste nella legge n. 122/2010 che apre la porta ad una quantità di interrogativi. Come si affronta il problema degli atti con un'ampia discrezionalità tecnica per cui non è possibile predefinire requisiti specifici? Per la realizzazione di progetti ad elevata complessità è possibile prevedere su istanza dei privati forme di istruttoria preliminare che si conclude con un esplicito atto di consenso o questa modalità rappresenta un sostanziale aggiramento della Scia? Come si collegano queste disposizioni con altre semplificazioni come quelle sullo Suap o in materia edilizia? Come si evita che la Scia non rappresenti un arretramento rispetto ai maggiori livelli di semplificazione già conseguiti da alcune regioni? Come si definisce il perimetro delle istanze che sono escluse dall'applicazione della Scia? Le risposte a queste domande sono essenziali in quanto delimitano l'area d'impatto di questo nuovo strumento di semplificazione.

Il terzo ordine di problemi è legato all'attuazione della Scia. In effetti, è proprio su questo terreno che, come osservato in precedenza, finiscono spesso per arenarsi le semplificazioni trasversali. E questo problema si avverte in modo particolarmente acuto in un contesto istituzionale come il nostro in cui il coordinamento delle politiche di semplificazione è debole e frammentato. Infatti, dovrebbero attivarsi tutte le amministrazioni pubbliche di ogni ordine e grado per individuare materialmente i procedimenti da sottoporre a Scia e per adottare (per ciascuno di essi) la corrispondente modulistica. E' evidente che la questione è particolarmente complessa in un contesto in cui la stragrande maggioranza delle amministrazioni pubbliche di tutti i livelli di governo sono in estrema difficoltà anche a rispettare il precetto della legge n. 69/2009 che impone di aggiornare gli elenchi dei procedimenti amministrativi e di ridefinirne i termini. Il problema si ingigantisce nel caso dell'attuazione della Scia a cui dovrebbero impegnarsi tutte le amministrazioni definendo la lista dei requisiti da attestare per la presentazione di segnalazione. E' necessario anche tener conto del fatto che non è sufficiente pensare di innescare uno sforzo organizzativo straordinario ma limitato nel tempo. Occorre infatti impiantare una vera macchina che consenta di tenere costantemente aggiornato il quadro degli adempimenti previsti per ciascuna Scia in una realtà in continuo sommovimento.

Nell'applicazione delle norme sulla Scia a mio avviso si devono scongiurare alcuni rischi. Il primo è che le amministrazioni (per cautelarsi) prevedano ancor più requisiti, producendo un'impennata dei già gravosi oneri burocratici. Il secondo è che alcuni adempimenti siano previsti in modo ambiguo o indeterminato. Il terzo è che una parte consistente delle amministrazioni pubbliche non assolva il proprio compito per cui i privati si troveranno costretti ad individuare autonomamente i requisiti effettivamente da osservare sulla base della (spesso molto complessa) normativa vigente. Nel secondo e nel terzo caso avremmo un aumento dell'incertezza giuridica che potrebbe spingere i privati a non iniziare comunque le proprie attività fino alla scadenza del termine previsto dalla Scia. Se ciò accadesse il provvedimento sarebbe svuotato di significato.

In conclusione, voglio segnalare due questioni dirimenti del rapporto tra Scia e politiche di semplificazione. Da una parte, per introdurre questo strumento si devono individuare e impilare tutti gli oneri amministrativi necessaria a presentare ciascuna istanza di segnalazione. Ma la Scia non è lo strumento giusto per ridurre questa pila. Occorre

invece utilizzare l'approccio selettivo (in particolare MOA e proporzionalità) che consente di discriminare gli oneri che è possibile alleggerire o eliminare. Da un'altra parte, l'attuazione della Scia porta alla luce l'enorme varietà delle discipline vigenti sul nostro territorio. Anche da comune a comune della stessa regione. Per cui le imprese organizzate in filiali sparse sul territorio devono confrontarsi con richieste molto diverse a seconda dei propri interlocutori amministrativi. Io credo sia venuta l'ora di chiederci se il vero significato dell'autonomia è consentire a ciascun soggetto istituzionale di stabilire quali carte presentare ai propri sportelli. Questo è un ambito in cui non c'è nessun valore nella differenza. Solo maggiori costi per le imprese e minore capacità di attrarre investimenti sul nostro territorio. Allora il problema cruciale della semplificazione nel nostro paese è oggi quello di stabilire con modalità il più possibile consensuali adempimenti burocratici uniformi su tutto il territorio.