

La semplificazione dei mille giorni: parte seconda

di Alessandro Natalini
07 novembre 2014

Con

il d.d.l. di riforma amministrativa emerge un progetto organico di miglioramento della qualità della regolazione basato sulla codificazione normativa, la digitalizzazione e la semplificazione procedimentale. Permangono però alcune ombre: il regime di favore concesso alle Agenzie delle imprese; le modalità di produzione delle norme contrarie ai principi della better regulation; il ricorso a nefaste norme derogatorie come valvola di sfogo di una burocrazia bloccata.

Comincia a chiarirsi il quadro delle politiche di semplificazione del governo Renzi. I primi tasselli sono stati introdotti con il d.l. n. 90/2014 (si rimanda a A. Natalini, La semplificazione dei mille giorni, in Nel merito del 28 luglio 2014): una agenda di medio periodo basata sulla consapevolezza che la complicazione burocratica non può essere vinta con un colpo di spada ma solo dipanando con pazienza la matassa dei procedimenti amministrativi; il coinvolgimento delle amministrazioni territoriali; l'adozione di modelli standardizzati e uniformi su tutto il territorio per la presentazione delle istanze da parte dei cittadini in materia di edilizia e di avvio della attività produttive.

Il recente d.d.l. di riforma amministrativa

aggiunge altre tessere a questo mosaico. Positivo è

il rilancio dei testi unici in settori delicati e intricati come il lavoro pubblico, le partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali. La codificazione è infatti uno strumento essenziale per migliorare la qualità della regolazione che meriterebbe di essere utilizzato in modo più esteso. Per far questo occorre aggirare gli scogli che nel passato hanno spesso costretto al naufragio analoghi tentativi: le resistenze delle amministrazioni di settore e la disponibilità di esperti competenti in grado di realizzare questi interventi.

Altrettanto

positivo è, almeno in potenza, l'impulso dato alla digitalizzazione intesa come strumento di semplificazione. Tuttavia la scelta di operare in questo settore attraverso una legge sembra alimentata solo dalla tendenza del governo a racchiudere ogni azione di cambiamento in norme per dare loro visibilità e una parvenza di autorità. Infatti, le disposizioni previste in materia di digitalizzazione sono la mera ripetizione di altre già esistenti.

Inoltre, le misure in materia di digitalizzazione e di semplificazione sembrano essere le une indipendenti dalle altre anche se presentano evidenti aree di sovrapposizione (es. in materia di definizione dei termini procedurali o di modalità di realizzazione della conferenza dei servizi). La speranza è che in sede attuativa si introducano adeguate forme di coordinamento.

Per

quanto attiene la semplificazione dei procedimenti amministrativi il governo Renzi ha adottato una strategia articolata in quattro mosse. La prima è quella di attribuirsi una delega ad individuare i

procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività - Scia o di silenzio assenso. Questo censimento, funzionale a dare certezza e concretezza all'uso di questi due strumenti di semplificazione, potrebbe essere l'occasione per ampliare l'area delle attività libere. In questo modo si potrebbe rilanciare l'attuazione della direttiva Servizi che in Italia è stata in larga misura disapplicata. La seconda è quella di porre limiti all'esercizio di un'autotutela da parte delle amministrazioni che pregiudica, anche a distanza di tempo, la stabilità del titolo autorizzatorio conseguito dai privati, i quali si trovano

esposti a ripensamenti da parte delle stesse amministrazioni pubbliche che (in alcuni casi) hanno omesso di valutare ex ante l'opportunità o la legittimità della loro istanza o comunicazione. La terza "una rivisitazione complessiva della conferenza dei servizi volta a: ridurre i casi in cui "obbligatoria la sua convocazione che, per quelli meno controversi, finisce per essere un inutile appesantimento; favorire la partecipazione dei privati; far diminuire i casi in cui "necessario convocare una riunione in presenza surrogandola con le modalità di relazione asincrone e virtuali rese possibili dalla telematica. La quarta "legata all'utilizzo del silenzio assenso non solo nel rapporto tra le amministrazioni e i privati ma anche tra amministrazioni, per semplificare, in particolare, i procedimenti di adozione degli atti regolamentari di attuazione delle leggi.

Dalla lettura di questo d.d.l., unita a quella del d.l. 90/2014, emerge un progetto organico di miglioramento della qualità della regolazione nell'ambito del quale le zone d'ombra continuano ad affiancare quelle di luce.

Un passo indietro sulla strada della semplificazione ", infatti, costituito dal ruolo attribuito, in sede di conversione del d.l. Competitività, alle Agenzie per le imprese, le strutture di servizi di intermediazione burocratica promosse dagli organismi di rappresentanza delle categorie economiche. Si prevede infatti che la Scia corredata dalla dichiarazione di conformità rilasciata da queste strutture non sia soggetta alla verifica dell'amministrazione competente. Si attribuisce, inoltre, al Governo una delega per sostituire nei procedimenti ordinari e in quelli automatizzati i controlli delle amministrazioni competenti con quelli delle Agenzie per le imprese salvo che per le determinazioni in via di autotutela e per l'esercizio di atti discrezionali. In più le stesse Agenzie dovrebbero convocare le conferenze dei servizi, fissarne i termini e attivare i relativi rimedi in caso di silenzio e dissenso di alcune amministrazioni. In questo modo si rendono incerte le responsabilità, si stabilisce un regime discriminatorio nei confronti delle altre aziende e dei professionisti che intermediano nei confronti delle pubbliche amministrazioni e si pregiudica la tutela degli interessi pubblici.

Inoltre, il processo di gestazione del d.d.l. e del decreto legge 90/2014 che dovrebbero rilanciare la better regulation "afflitto da alcune contraddizioni. Se a livello

internazionale si discute l'opportunità di mettere i testi dei provvedimenti normativi in consultazione quattro o sei settimane prima della loro discussione, questi atti sono stati resi noti al pubblico solo molto giorni dopo la

loro approvazione da parte del Consiglio dei ministri per la necessità di operare faticosi aggiustamenti. Inoltre, mentre con il d.d.l. di riforma amministrativa si rilancia la codificazione, il d.l. 90/2014 costituisce un tipico esempio di provvedimento omnibus che contribuisce a rendere caotica e illeggibile la produzione normativa. Infine, la relazione di analisi di impatto della regolazione che accompagna il d.d.l. "uno sterile documento privo di ogni contenuto valutativo: "l'emblema della scarsa convinzione che anche il governo Renzi sta mostrando nell'utilizzo di questo essenziale strumento di controllo ex ante dei nuovi atti normativi. Ma una semplificazione che si concentra solo sullo stock di norme pregresse rischia di diventare una tela di Penelope.

Una terza ombra proiettata sulle politiche di semplificazione "quella del ricorso a norme straordinarie, quali quelle contenute nel d.l. Sblocca Italia, per accelerare l'iter di alcuni interventi di rilievo nazionale. Queste misure, per quanto siano opportune in una così difficile congiuntura economica, hanno ricadute nefaste sull'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Gli interventi eccezionali e derogatori sono la valvola di sfogo di un sistema amministrativo bloccato che "l'immane complemento dei ritardi nella semplificazione dell'amministrazione ordinaria.

Il prossimo passo da compiere "ora quello di concentrare

il commitment del governo Renzi non tanto sulla adozione di ulteriori norme di semplificazione, ma sulla attuazione di quelle contenute in questi provvedimenti e nelle decine di altri gi  in vigore da anni e che restano ancora sulla carta. Per una semplificazione che non sia solo da ostentare a Bruxelles, ma che abbia anche un impatto effettivo sulla vita dei cittadini e sulla crescita economica.