

Sommario

Scopi e limiti di questo corso

1.3



Generalità



Semplificare. Deriva dal latino e significa “fare semplice”. Questo vuol dire prendere qualcosa che oggi non è semplice e renderlo tale. Ciò implica modificare la natura di questo, “qualcosa “se oggettivamente “complesso “, oppure togliergli le sovrastrutture se invece è “complicato” (participio passato passivo), cioè se qualcosa lo ha reso artificialmente complesso.

Un. minimo di approccio scientifico e non ideologico richiederebbe innanzitutto che, per ogni oggetto da semplificare, si individuasse preliminarmente se è complesso oppure complicato o, purtroppo, entrambi.

In realtà, in Italia, molte cose complesse sono state complicate cioè alla oggettiva complessità sono state aggiunte artificiosamente difficoltà procedurali.

Sulle cose “complicate” si può agire con interventi di natura puramente procedurale, disboscando le superfetazioni di moduli, pareri, commissioni, vincoli e via dicendo.

Per le cose “complesse “ occorre invece intervenire (laddove possibile) sulle strutture e sulla natura del fenomeno, intaccandone gli aspetti strutturali e modificandone le caratteristiche intrinseche.

Un esempio: l'attività di panificazione era soggetta ad una licenza, rilasciata solo nel caso che non si disturbassero gli interessi dei concorrenti e non in funzione né delle esigenze dei consumatori né di quelle della qualità del servizio. Il decreto Bersani, abolendo le licenze di panificazione ed assoggettando l'attività al solo rispetto dei requisiti sanitari e strutturali, è stata una vera misura di semplificazione, perché ha eliminato gli elementi vincolativi artificiali introdotti a tutela di interessi particolari e mantenendo il controllo sulla complessità oggettiva, cioè le caratteristiche strutturali, sanitari eccetera.

Diversa è la strategia di semplificazione basata sulla mera modifica delle procedure, limitata a sostituire i procedimenti autorizzativi con autocertificazione, dichiarazioni o simili, ma senza intaccare i presupposti su cui si basa la valutazione di ammissibilità dell'attività. Spostare la valutazione degli elementi di complessità oggettiva dalla Pubblica Amministrazione al privato, senza semplificare le strutture della normativa sottostante, è semplicemente una scorciatoia, quando non è un vero e proprio scariabarile.

La Regione Lombardia ha oramai preso l'abitudine di preporre ai propri provvedimenti una aprioristica dichiarazione di fiducia nella correttezza del cittadino, su cui basare una presunzione di legittimità ed esattezza delle dichiarazioni su cui a sua volta tranquillamente basare il consenso all'inizio delle attività economiche. Premesso che concordo sul dare fiducia le persone, o sul fatto che l'uomo sia “fondamentalmente”, buono, non possiamo dimenticare che l'uomo imprenditore diventa portatore di interessi particolari non sempre legittimi, e che fenomeni come l'evasione fiscale, le attività di copertura di riciclaggio di capitali, o comunque uno scarso senso di spirito civico che porta a privilegiare l'interesse privato sulle regole sul resto generale sono evidenti e per nulla rari, spesso in grado di fare gravi danni che andrebbero prevenuti prima che repressi.

Il problema più grave è però un altro. Se le norme non sono chiare per loro natura, e non vi è certezza sulle interpretazioni, come si può chiedere al cittadino di auto-certificare?. Da una parte queste procedure non possono che spingere il cittadino ad interpretare le norme incerte “pro domo sua”, portando a ai rischi di una distorsione interpretativa, anche in buona fede. Dall'altra, questo modo di procedere significa che la Pubblica Amministrazione abdica al suo ruolo di definire le regole certe, scaricando sui cittadini le proprie responsabilità e costringendoli ad assumersi responsabilità e rischi interpretativi, contando sulle bassissime probabilità di controllo e sulla necessità di non attendere tempi biblici per avviare un'impresa.

Bisognerebbe quindi distinguere tra le scorciatoie (che potrebbero costarci care nel lungo periodo) e le semplificazioni vere, che dovrebbero partire dagli aspetti sostanziali e non da quelli procedurali. La logica degli interventi di semplificazione seguita finora sia livello nazionale che regionale mi convince molto poco, e le contraddizioni tra le strategie nazionali (esempio l'agenzia delle imprese prevista dalla manovra estiva del Governo - Art. 38 comma3 lettera c della legge 133/ 08) e quella della Regione (inizio di attività subito e controlli -eventuali e casuali ex post-a babbo morto) è abbastanza evidente e dovrebbe fare meditare.

Sta di fatto che la regione Lombardia ha deciso di procedere a tappe forzate verso una semplificazione più procedurale che sostanziale premendo per l'accelerazione della messa a punto della modulistica unificata e per l'estensione a nuove attività della procedura di dichiarazione di inizio attività produttiva (DIAP) di cui alla LR 1/7. Ne è risultato un meccanismo (alla cui messa a punto ho comunque personalmente partecipato) che contiene elementi positivi specie nella strutturazione dalla modulistica, ma che non è stato sufficientemente collaudato prima di venire reso obbligatorio, specialmente per quanto riguarda il coordinamento tra la parte relativa agli aspetti commerciali e della somministrazione e quelle sanitarie, ambientali e generalmente riconducibili al vecchio NOEA (nulla osta esercizio attività).

Lo scopo di questo corso è di aiutare imprenditori e enti pubblici ad avviare al meglio la fase di utilizzo della modulistica unificata, fornendo quelle “istruzioni per l'uso” che ideologicamente la regione ha ritenuto inutili (che semplificazione è se ci vogliono le istruzioni. ?), individuando i punti poco chiari o in conflitto tra di loro e proponendo delle soluzioni interpretative anche provvisorie in attesa che la Regione chiarisca come va utilizzata una modulistica o giunga, dopo qualche mese di collaudo, ad apportare le necessarie precisazioni, modifiche e messe a punto (e perché qualcuno si dovrebbe scandalizzare. ? tutto è perfezionabile).

Questa dispensa contiene degli strumenti di supporto per aiutare operatori in questa difficile fase di avvio. Abbiamo già provveduto a modificare il testo ed i files allegati rispetto a quelli della dispensa del precedente corso, tenuto conto di alcune prime interpretazioni e rettifiche derivanti da un confronto serrato con la Regione Lombardia. A questo punto è probabile che non vi siano ulteriori novità fino a quando non verrà emanato il terzo provvedimento regionale sulla semplificazione, in cui potrebbero trovare posto anche alcune messe a punto della modulistica.

Milano, 30 settembre 2008

Renato Cavalli