



magazine
recupero *e* conservazione



FORMALE O SOSTANZIALE?

Ridisegnare il ruolo dei tecnici delle PA
nel procedimento amministrativo semplificato

Ben oltre le polemiche delle prime frenetiche ore, si propaga l'onda di *tsunami* causato dal crollo del viadotto autostradale "Morandi" di Genova, costituendo numerosi spunti di riflessione sui più vari aspetti che spingono verso un ripensamento del vasto settore delle costruzioni sia di natura tecnica, sia professionali. Tra tutti i punti di vista, intendiamo qui proporre una considerazione laterale.

Nel momento in cui si stendono queste note sembra che, da parte della Concessionaria, siano stati a suo tempo procrastinati degli interventi di manutenzione e consolidamento, che ora appaiono cruciali, tanto che sembra che sia nel complesso censurabile la gestione nel tempo degli impegni derivanti dal contratto per la gestione della rete autostradale, per ciò che attiene le manutenzioni ordinarie e straordinarie.

Sulle cause e le colpe indagherà la magistratura come è giusto e doveroso ma, dalle prime valutazioni, ci pare che, specularmente alle carenze colpose o dolose della Società Autostrade, sia mancato l'esercizio del controllo - oppure che questo sia stato totalmente inefficace laddove e qualora esso sia stato esercitato - da parte degli organismi tecnici superiori del Concedente la gestione delle autostrade, ossia in ultima analisi da parte dell'apparato statale.

Se per caso gli atti di controllo non sono stati affatto compiuti oppure sono stati compiuti in numero insufficiente, si configurerà un profilo di omissione dolosa o colposa; invece, se tali controlli sono stati espletati ma non hanno fatto scattare l'emergenza, ciò può ragionevolmente significare che essi non hanno raggiunto il livello di efficacia proporzionato ai rischi che pure dovevano emergere, così come sono emersi col disastro. Ebbene - forse - una tale estrema situazione può anche valere da indicatore per elaborare un ragionamento generale, da estendere all'intero sistema dei controlli - loro natura, consistenza, efficacia - da parte dell'apparato pubblico sugli interventi infrastrutturali e costruttivi seppure, come è ovvio, con le debite proporzioni rispetto al dramma di agosto.



Associazione Liberi Architetti,
ALA - Assoarchitetti
di Giovanni Maria Vencato
@giovincato

www.assoarchitetti.it
ala@assoarchitetti.it

IN APERTURA_Michaelerplatz a Vienna, con la Loohaus, rende evidente forse meglio di altri esempi, il momento della discontinuità tra città storica e città contemporanea in Europa.
© giovenato 2018

Semplificazione

Due nomi: da Bassanini (legge n. 59/1997) a Madia (d. lgs. 222/2016), queste sono grosso modo le due estremità della ricerca della semplificazione del processo amministrativo nel campo delle costruzioni; a fianco dell'edilizia si sono poi sviluppati nuovi istituti per le valutazioni ed autorizzazioni in campo ambientale, oltre ai fondamentali dispositivi per la concertazione e gli accordi in campo di pianificazione urbanistica.

Tutto bene allora? Non proprio.

Fatte le "semplificazioni" bisogna fare i "semplificatori".

Le nostre semplificazioni quotidiane non sono effettivamente tali, data la mole di lavoro e responsabilità che vengono posti a carico del progettista privato e gli oneri che ricadono sul committente. Il volume di documenti da ritenersi "naturale", in quanto previsto dalle varie leggi qui richiamate sommariamente, si aggrava di molto nella fase di gestione pratica e minuta del procedimento da parte dei R.U.P., ovvero in quella prassi che si avvia dopo che gli accordi strategici, le intese generali, gli atti d'obbligo, le convenzioni sono stati stipulati con i piani alti dei palazzi comunali.

Un rapido *excursus* sulla semplificazione amministrativa nell'arco temporale tra Bassanini e Madia non restituisce affatto quel quadro di principi generali che furono posti alla sua base, quali la semplicità, il buon andamento, la economicità e l'efficacia. I liberi professionisti condividono un diffuso convincimento della inadeguatezza degli uffici delle PA, ma – attenzione – si tratta del medesimo sconforto che i tecnici delle amministrazioni pubbliche sperimentano quando, a loro volta, subiscono il medesimo trattamento da parte degli uffici degli enti loro sovraordinati quali: regione, provincia, consorzi, soprintendenze, enti erogatori di servizi tecnologici. Alla sua origine, il grande progetto sulla semplificazione, si componeva di quattro differenti linee di azione; si trattava, in particolare, della delegificazione (secondo cui le norme amministrative indispensabili sarebbero dovute divenire regolamenti, atti più agevolmente modificabili ed aggiornabili); della deregolamentazione (che avrebbe consentito di eliminare le leggi e le regole non indispensabili alla tutela degli interessi pubblici); della vera e propria semplificazione, la quale avrebbe condotto alla riduzione dei procedimenti alle loro fasi essenziali; ed infine della deamministrativizzazione, che avrebbe comportato la sottrazione di intere aree di attività alle regole amministrative. È ovvio ritenere oggi che questo disegno complessivo, avrebbe dovuto implicare anche un adeguamento "culturale" da parte dei tecnici e funzionari delle PA che, in modo congruente e conseguente, avrebbero dovuto improntare la propria attività secondo le modalità per garantire efficacia, efficienza, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa, con il minor sacrificio degli interessi particolari dei singoli. Questa auspicata crescita culturale non si è tuttavia diffusa in modo né generalizzato né omogeneo, tanto che è esperienza comune scontrarsi ancora con ritardi nella cultura della P.A., carenze e disfunzioni organizzative, proliferazione di regole, difficoltà di affermare un sistema di responsabilità rigoroso, il tutto aggravato dalla lentezza endemica della giustizia amministrativa.

Si rileva in particolare, la pratica messa in atto dagli uffici con quella che chiameremo qui "Istruttoria difensiva", in analogia col comportamento riscontrato in campo medico laddove, per prevenire il contenzioso amministrativo o le accuse penali con richieste di pesanti risarcimenti, taluni medici prescrivono

indagini specialistiche ed analisi eccedenti quanto necessario ed adeguato alla diagnosi ipotizzata. Analogamente, lo Suap è indotto a chiedere anche documenti che nulla hanno a che fare con la pratica presentata dal professionista; e siccome ad ogni richiesta scritta è d'obbligo rispondere entro un termine assegnato, per non incorrere nella archiviazione del procedimento, ecco la necessità per il progettista di fornire "dichiarazioni che certificano la non necessità di produrre talune dichiarazioni". Una prassi che si potrebbe persino sospettare abbia il solo scopo di preconstituire un quadro tale da assicurare al responsabile del procedimento, un apparato di documenti di una ampiezza tale da assicurare la propria posizione sotto ogni profilo di responsabilità.



La tesi che si intende sostenere è che una tale collezione di documenti assume una natura puramente formale e niente affatto sostanziale.

Per il fatto che lo Suap indice la conferenza di servizi asincrona, esso deve provvedere all'inoltro di decine e decine di elaborati costituenti l'intero procedimento, ad una pluralità di enti quali i Vigili del Fuoco, i Consorzi di Bonifica, il Genio Civile, le Asl o gli uffici provinciali per le acque o la viabilità ed altri, i quali hanno tutti un interesse ed una competenza strettamente specialistici e settoriali sul merito della pratica e che, invece, vengono sommersi da dozzine di documenti ed elaborati per loro insignificanti, utili per una presa d'atto formale dell'interenza del procedimento.

Assimetricamente, da parte sua, lo Suap ha invece a che fare con elaborati che hanno contenuti altamente specialistici di settori quali: compatibilità ambientali, viabilistiche, idrauliche o di incidenza ambientale, oppure su impianti tecnologici, prevenzione incendi e quant'altro che gli uffici comunali non possono né vogliono esaminare.

Semplificazione in stallo?

Il procedimento si viene quindi spesso a trovare in una fase di stallo intermedia, non essendo ancora inclusa in modelli unificati tutta la vastissima casistica di condizioni locali e, inoltre, non essendo ancora operanti (né a volte collegati) secondo modalità

procedimentali normalizzate tutti quanti gli enti diversi dallo Suap comunale; ecco che il procedimento amministrativo non riesce a configurarsi in una schematicità di compilazione tale che il Responsabile del procedimento possa assumere un mero ruolo di arbitro e "notaio" dei tempi e modi del procedimento dato che, della completezza e rispondenza della documentazione si occuperebbe a monte la codifica del procedimento stesso.

Semplificazione ibrida?

S'è quindi determinata una condizione ibrida, per cui la semplificazione appare sin qui fallita, per rispetto dei tempi, efficacia ed efficienza.

A posteriori, ma qualcuno lo disse già allora, dagli anni '90 ad oggi, avremmo dovuto adottare un sistema di governo dei processi di trasformazione del territorio basato su principi di sussidiarietà, sostenibilità, concertazione, partecipazione, pari opportunità nella negoziazione, perequazione, compensazione, semplificazione, efficacia ed efficienza. Invece, almeno fino ad oggi, lo Suap è il collettore di asseverazioni, autocertificazioni, dichiarazioni sostitutive, atti unilaterali d'obbligo, attestazioni, certificazioni, perizie, convenzioni, aventi lo scopo - oltre che di consentire di individuare e definire l'oggetto del procedimento - di trasferire tutte le responsabilità civili e penali in capo al tecnico privato e al promotore o committente, i quali pagano con questo il prezzo del riscatto di una semplificazione che non viene però ancora liberata dalle pastoie della burocrazia. A tale valanga documentale autoprodotta, fanno poi da contraltare e corredo i permessi, le autorizzazioni, le concessioni, i nulla-osta, i pareri di enti terzi territoriali e non, sino a creare una situazione ingestibile, incontrollabile.

Per concludere l'analisi, si valuti per esempio che, sul piano della durata, il procedimento amministrativo vale unicamente per il privato, laddove il sempre possibile ricorso al potere di autotutela vanifica alla radice ed annulla con un solo colpo, i principi innovatori della lunga storia della semplificazione in Italia, quali la sussidiarietà e simmetria tra pubblico e privato ed il travagliato istituto del silenzio assenso.

Sitografia

- <https://www.diritto.it/l-evoluzione-storica-della-semplificazione-amministrativa/>
- https://www.studiocataldi.it/news_giuridiche.asp/news_giuridica_15973.asp
- <http://www.lettere.uniroma1.it/sites/default/files/868/16.%20LA%20SEMPLIFICAZIONE%20AMMINISTRATIVA%20-%20F.%20Dal%20Passo.pdf>
- https://www.simone.it/catalogo/v217_5maior.pdf
- <http://www.ilmerito.org/8-nel-merito/147-semplificazione-amministrativa-e-tempi-del-procedimento-di-antonio-colavecchio>
- <http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/946/840/Ebook.pdf>
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/semplificazione-amministrativa_\(Diritto-on-line\)/#](http://www.treccani.it/enciclopedia/semplificazione-amministrativa_(Diritto-on-line)/#)
- <http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui243.pdf>
- https://aisberg.unibg.it/retrieve/handle/10446/26691/6605/TESI_dottorato_Lorenzo_Gherardi_definitiva.pdf
- <http://www.aracneeditrice.it/pdf/9788854808485.pdf>
- http://www.lexitalia.it/articoli/gualandi_accordi.htm
- https://www.ambientediritto.it/home/sites/default/files/Vincoli_Urbanistici_Sergio%20Moro.pdf
- <http://paduaresearch.cab.unipd.it/332/1/Fiocco.pdf>
- http://www.fedoa.unina.it/1567/1/Romano_Ciro_Ingegneria_Reti_Civili_Sistemi_Territoriali.pdf
- <http://www.lavocedeldiritto.it/index.php/altri-diritti/item/828-dia-e-scia-evoluzione-storico-normativa-e-riflessioni-alla-luce-delle-modifiche-apportate-dalla-l-n-124-2015-c-d-legge-madia>
- <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00970853.pdf>
- <https://www.diritto.it/l-autotutela-amministrativa/>
- <https://www.diritto.it/potere-autotutela-della-pubblica-amministrazione-seguito-delle-modifiche-alla-legge-7-agosto-1990-n-241/>