



Idee non semplicistiche per semplificare la P.A. Sfide e limiti del “DL semplificazioni”

Policy Brief 01/2020

La grave crisi economica che ha già investito l'Italia all'indomani della pandemia da Coronavirus è profonda, come diventerà ancor più evidente nelle prossime settimane. Nel nostro Paese, una efficace politica di semplificazione amministrativa potrebbe consentire uno sviluppo economico più intenso. Su questi due dati di fatto concordano tutti i dati e le previsioni ufficiali riguardanti l'Italia. Risulta condivisibile, dunque, l'intento del Governo di stimolare la crescita anche col recente DL semplificazioni. In attesa di un testo definitivo del provvedimento, questo Policy Brief della School of Government della Luiss contiene alcune riflessioni “a caldo”.

Pare positivo, innanzitutto, l'alleggerimento della disciplina degli affidamenti di lavori, servizi e forniture. Il tutto da una parte senza abbandonare i necessari controlli di legalità e dall'altra senza escludere la possibilità di avvalersi di Commissari straordinari per le opere di maggiore complessità. Utilissimo inoltre iniziare a mettere mano agli “incentivi” alla semplificazione. Condivisibile è la proposta di circoscrivere a specifiche condotte illecite il reato di “abuso d'ufficio” e di limitare la responsabilità per danno erariale degli amministratori pubblici. Meno felice, per quanto in parte spiegabile, è la scelta compiuta dal Governo di ricorrere a un decreto-legge per semplificare. Come insegna la storia – recente e non solo – del nostro Paese, la bacchetta magica per la semplificazione non esiste. Il decreto-legge implica necessariamente, su questo fronte, eccessi di eterogeneità e aggravii di incertezza (per esempio per i contratti pubblici). Bisognerebbe invece dare attuazione alle regole di semplificazione che già esistono ovvero operare sulla riscrittura delle regole a regime anziché introdurre deroghe ed eccezioni. Queste direttrici dell'intervento semplificatorio dovrebbero essere attuate con l'effettivo contributo del Parlamento.

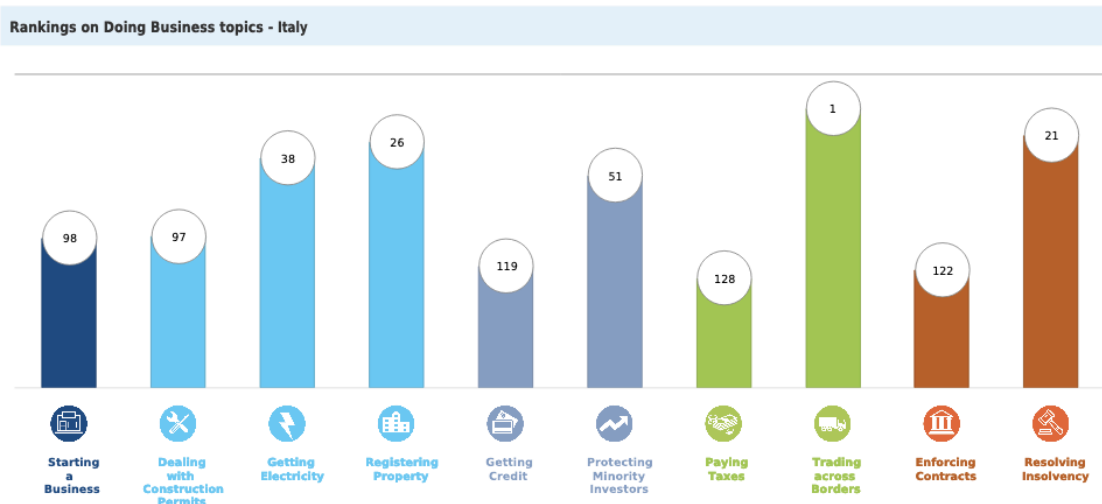
1. Perché semplificare per facilitare la ripresa dell'economia

- L'Istat per la prima volta registra timidi segnali di ripresa dell'economia italiana nel mese di maggio ma avverte: il 38,8% delle aziende del nostro paese ritiene di essere a rischio chiusura entro l'anno. Intanto peggiorano le previsioni della Commissione europea sul Pil dell'Eurozona, - 8,7% quest'anno e +6,1% nel 2021. In Italia, fanalino di coda per la crescita in tutta l'Ue, si prevede nel 2020 un calo del Pil dell'11,2% e poi una risalita del 6,1% nel 2021.
- Una media impresa industriale italiana spende ogni anno tra i 150.000 e i 700.000 euro per i rapporti con la pubblica amministrazione; i costi burocratici per la grande distribuzione ammontano a circa 1,4 miliardi di euro l'anno; le pratiche per le esportazioni durano mediamente in Italia 18 o 19 giorni, circa il doppio che in altri paesi europei (dati della Commissione



parlamentare per la semplificazione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, XVII Legislatura)

- Nella classifica stilata dalla Banca Mondiale per il Rapporto “Doing Business 2020”, che misura la facilità di fare impresa in ogni paese, l'Italia – ottava economia al mondo in termini di Prodotto interno lordo – occupa solo il 58mo posto su 190 Paesi. In alcune specifiche aree nelle quali risultano decisivi il rapporto con le pubbliche amministrazioni o la durata dei processi amministrativi, il nostro Paese si posiziona anche peggio, come si vede da questo grafico di sintesi elaborato dalla Banca mondiale per il caso italiano:



2. Cosa semplifica davvero il “DL Semplificazioni”

- In attesa di un testo definitivo del DL Semplificazioni, approvato per ora “salvo intese” in Consiglio dei ministri, occorre rinviare una valutazione puntuale delle misure a un secondo momento. Quelle che seguono sono dunque prime riflessioni “a caldo”, a partire dal comunicato stampa della Presidenza del Consiglio (<http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-54/14869>), dalle successive dichiarazioni alla stampa degli esponenti del Governo, oltre che da alcune bozze già circolate del provvedimento.
- In generale, appare corretta e condivisibile l'enfasi di fondo posta dal Governo sulla necessità di utilizzare ogni leva possibile – inclusa appunto quella della semplificazione – per favorire la ripartenza dell'economia nazionale.
- Va sicuramente in questo senso la nuova disciplina degli affidamenti di lavori, servizi e forniture (per es.: affidamento diretto per prestazioni di importo inferiore a 150.000 euro; procedura negoziata, senza bando, previa consultazione di un numero di operatori variabile sulla base dell'importo complessivo, per tutte le prestazioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria). Ridurre i vincoli e favorire gli affidamenti diretti ha



tanto più senso nella situazione italiana in cui legge nazionale e linee guida come quelle dell'ANAC impongono spesso un sovrappiù di controlli rispetto a quelli già previsti dal diritto comunitario a difesa del mercato unico. Su questo fronte, inoltre, pare comunque preservato un equilibrio tra gli elementi di semplificazione e quelli di garanzia, senza abbandonare insomma i necessari controlli di legalità.

- Da notare la scelta di un approccio che non esclude dal novero delle possibilità le opere di una maggiore complessità con cui la Pubblica amministrazione dovrà cimentarsi, anche in collaborazione con gli operatori privati. Da qui l'idea, ancora da precisare per stessa ammissione dell'esecutivo, di rafforzare per default i poteri delle stazioni appaltanti e di prevedere, "per le opere di maggiore complessità o più rilevanti per il tessuto economico", procedure più spedite per la nomina di Commissari straordinari sulla scia di quanto accaduto con Expo e ricostruzione del ponte di Genova.
- Correttamente il DL Semplificazioni interviene anche sul lato degli "incentivi" alla semplificazione. Da qui la proposta condivisibile di circoscrivere a specifiche condotte illecite il reato di "abuso d'ufficio" (posizione su cui di recente si sono attestati ormai anche importanti pubblici ministeri). Inoltre, fino al 31 luglio 2021, la responsabilità per danno erariale degli amministratori pubblici sarà limitata al solo dolo per quanto riguarda le azioni, mentre resta invariata per quanto riguarda le omissioni, nel tentativo di ridurre una certa inerzia che può danneggiare le attività economiche.

3. Semplificare... non è semplice!

- **La storia insegna: per semplificare non esistono formule magiche.** Tempi stretti (imposti dalla congiuntura economica) e pressioni dei partiti (imposte dalle contingenze politiche) rendono difficilissimo un compito già solitamente difficile quale è quello di scrivere norme per la semplificazione. Un compito ingrato col quale peraltro si sono cimentati praticamente tutti i governi della storia d'Italia, non solo repubblicana. Basti ricordare che la legge Cavour del 1853 disciplinava i contratti del Regno sabauda in modo estremamente semplice, eppure una quarantina d'anni dopo fu necessario semplificare alcune fasi del procedimento contrattuale.
- **Semplificare per decreto? Più facile a dirsi che a farsi.** Se le difficoltà in questo campo dunque sono note, è indubbio che il DL Semplificazioni abbia innanzitutto i difetti tipici di molti decreti Legge:
 - è estremamente prolisso perché si dilunga fin troppo in norme di dettaglio, specialmente nella parte dedicata alla digitalizzazione della P.A.;
 - i suoi contenuti sono piuttosto eterogenei;
 - tra il momento in cui viene annunciato un decreto-legge per modificare una certa procedura amministrativa, il successivo varo del decreto stesso da parte del Governo e infine la conclusione dell'iter parlamentare con la conversione del decreto in legge, si può assistere



anche a una duplice modifica che fa sì che vi siano nell'arco di qualche settimana tre diverse discipline della stessa procedura oggetto di riforma. Pensiamo all'incertezza che tutto questo può ingenerare per esempio nel settore dei contratti pubblici. Il paradosso, dunque, è che in materia di semplificazioni con un decreto-legge si persegue la rapidità ma si possono ottenere complicazioni e rallentamenti ulteriori "sul campo".

- **Semplificare senza dimenticare le norme già esistenti.** Il rischio del DL Semplificazioni, così come di altri decreti-legge prima di esso, è che interventi parcellizzati – e non invece figli di un progetto compiuto di riforma – finiscano per aggiungere complicazioni sulla strada dell'auspicabile ripresa economica. Oppure, nel migliore dei casi, possano creare poco utili doppioni. Anche in questo DL Semplificazioni, solo per fare un esempio, si ribadisce la necessità di tempi rapidi per ogni procedimento. In realtà è dal 1990 che ogni procedimento dovrebbe avere un preciso termine temporale previsto in anticipo. Così adesso, nel nuovo decreto, si impone di calcolare il "tempo reale" di un procedimento, dando per scontato che quello previsto non sarà rispettato...
- **Il ruolo del Parlamento da valorizzare.** Di fronte a un decreto-legge che ha tutti i limiti finora delineati, al Parlamento verrà richiesto – in fase di conversione in legge – di lavorare di fatto su norme di dettaglio. All'opposto sarebbe fisiologico che il Parlamento decidesse i principi su cui si fonda un'opera di semplificazione, magari attraverso una Legge delega seguita da decreti legislativi più ponderati. Da un simile processo emergerebbe per certo una legislazione meno ingarbugliata e di qualità superiore. Occorrerebbe inoltre lavorare sulla codificazione per settori delle norme vigenti, raccogliendole in codici e testi unici, riducendo e semplificando le norme stesse. Si tratta di un obiettivo nient'affatto teorico. Già oggi nel nostro Paese intere materie sono caratterizzate da una normativa esondante e caotica: si pensi, ad esempio, alla legislazione scolastica oppure a quella universitaria. In altre materie che sono state invece, nel recente passato, oggetto di codificazione settoriale, ci si orienta in modo molto più efficace: si pensi alla materia dell'espropriazione per pubblica utilità o dei beni culturali. L'attività di codificazione, da alcuni anni, ha subito uno stop. E invece sarebbe molto proficuo proseguire in questa direzione.
- **Una volta eliminate le cattive norme, rimane la cattiva amministrazione.** Che sia per decreto-legge o per legge delega, rimane il fatto che la semplificazione non si fa soltanto a suon di articoli di legge. La "complicazione", infatti, spesso è figlia delle debolezze dell'amministrazione stessa. Se i contratti non si stipulano per tempo e se la realizzazione delle infrastrutture pubbliche tarda, è anche per le inadeguate capacità tecniche e professionali di alcuni settori della Pubblica Amministrazione. Tutto quello che accade prima e dopo una gara pubblica, per intenderci, è importante almeno quanto la gara stessa: ci riferiamo alla programmazione e alla progettazione delle opere pubbliche, per esempio, o alla esecuzione di un contratto una volta che sia stato stipulato. La semplificazione, in questo senso, corre anche sulle gambe delle persone: per semplificare davvero, dunque, non si può che rimettere mano a assunzioni, valutazione e formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, valorizzando le strutture educative che si muovono in quest'ambito, a partire dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.



- **Un'amministrazione più giusta è più semplice da capire, anche all'estero.** In ogni processo di semplificazione propriamente detto, nella situazione italiana, non si può non intervenire sui tempi della giustizia (soprattutto dei processi civile e penale) nelle controversie con le pubbliche amministrazioni. Perché imprese straniere dovrebbero investire nel nostro Paese sapendo che, in caso di controversia innanzi al giudice ordinario, la durata del processo potrà essere misurata, probabilmente, in decenni per arrivare a sentenza definitiva? Un problema correlato è quello dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Le riforme normative degli ultimi anni hanno certamente migliorato la situazione, ma non è stato del tutto risolto il problema dei ritardi nei pagamenti. Perché un'impresa dovrebbe aspirare a ottenere commesse dalle amministrazioni pubbliche, sapendo poi di doversi sottoporre a un percorso tormentato per ottenere ciò che le spetta di diritto?