

## Il DL Semplificazione: nuovo adempimento o un'opportunità da cogliere?

A cura di Michele Sconfietti, borsista Consiglio regionale della Lombardia



Luogo e data 15 settembre 2020 (webinar)

Promotori SDA Bocconi

Relatori *Fabrizio Fracchia*, professore ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Studi Giuridici, Università Bocconi  
*Giovanni Valotti*, professore ordinario di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, Università Bocconi

### Sintesi

Fabrizio Fracchia apre l'incontro illustrando sinteticamente i contenuti del DL 16 luglio 2020, n. 76, ricostruendo il ragionamento alla base delle scelte operate dal legislatore, a partire dal tempo di azione dell'amministrazione. Già dalla Legge 241/1990 era stato posto in capo alle PA l'obbligo di misurare e rendere pubblici i tempi di conclusione dei procedimenti di maggiore impatto per i cittadini: il decreto oggetto di analisi renderebbe illegittimo e inefficace un atto adottato "fuori tempo massimo". Si introduce inoltre il tema dell'agenda per la semplificazione per il triennio 2020-2023.

Un'altra innovazione introdotta riguarda l'utilizzo degli strumenti informatici, che non è più semplicemente incentivato, bensì diventa la modalità ordinaria di lavoro all'interno delle PA; si introduce la novità della comunicazione del domicilio telematico del responsabile del procedimento e della possibilità di accesso telematico come modalità prioritaria.

Nei casi di avviso di diniego non si ha interruzione dei procedimenti, ma soltanto una sospensione, e l'amministrazione non può far emergere in corso d'opera motivi ostativi che potevano già essere sollevati in fase istruttoria. Questo meccanismo aiuta il cittadino destinatario del procedimento, ma non rappresenta una tutela nei confronti di eventuali soggetti terzi controinteressati; il campo di applicazione riguarda soltanto quelli ampliativi della sfera giuridica del soggetto interessato, non quelli restrittivi.

Viene eliminata la distinzione tra pareri obbligatori o facoltativi: in caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere, l'amministrazione richiedente procede anche senza aver ricevuto tale parere. Fino al 31 dicembre 2021 si prevede una semplificazione delle conferenze decisorie, che possono essere gestite in modalità asincrone; tutte le amministrazioni coinvolte, anche quelle preposte alla tutela di interessi sensibili, devono rilasciare le determinazioni di competenza entro 60 giorni.

I rapporti tra cittadino e PA dovranno essere improntati ai principi di collaborazione e buona fede: si consolida l'idea della PA allo stesso livello del cittadino, che va a tutela di quest'ultimo ma anche lo responsabilizza.

Riguardo al tema della burocrazia difensiva e della paura di decidere, fino al 31 dicembre 2021 si avrà una limitazione della responsabilità dolosa per il dirigente, ma non per i danni causati da omissione o inerzia (maggiore attenzione alle condotte attive). Nelle nuove disposizioni, perché vi sia una prova del dolo è richiesta dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, non più dell'atto.

Per quanto concerne il tema degli appalti, fino al 31 dicembre 2021 sarà in vigore un nuovo regime per le procedure sotto soglia: fino a 150.000 e 75.000 euro (rispettivamente per lavori e servizi) sarà consentito l'affidamento diretto, da quella soglia fino a quella UE si applicherà invece la procedura negoziata. Per gli appalti sopra soglia si applicano le procedure ordinarie, ma i tempi vengono ridotti; quando per ragioni di estrema urgenza non è possibile rispettare questi tempi, si fa riferimento ancora alla procedura negoziata (con qualche limitazione). Per quanto non disciplinato da questo decreto, si applicano direttamente le normative europee e quelle di contrasto alla criminalità e antimafia.

Per gli appalti del periodo Covid sono stati ridotti i poteri del giudice amministrativo, che deve tenere in considerazione il preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera; per progetti caratterizzati da particolare urgenza o indifferibilità, si introduce il risarcimento dei danni in luogo dell'annullamento, in modo tale da mantenere in essere il contratto e arrivare al completamento dell'opera. Ulteriori novità su questo tema riguardano la riduzione delle possibilità di sospendere gli appalti, l'introduzione di un collegio consultivo tecnico per gli appalti sopra soglia, la previsione di un fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, la possibilità di nominare commissari straordinari per infrastrutture complesse.

Giovanni Valotti richiama l'attenzione sulle conseguenze gestionali del DL 76/2020: è chiaro che è necessario creare un contesto favorevole al cambiamento, ma spetta poi alle amministrazioni impegnarsi affinché questo avvenga realmente.

Il superamento della burocrazia difensiva può essere un'occasione per cambiare il modello organizzativo e le modalità di gestione. Il concetto di responsabilità dovrebbe avvicinarsi maggiormente al significato che assume nel settore privato, ossia un'attestazione di fiducia e stima piuttosto che una mera assunzione di maggiori rischi sul piano personale; il concetto di meritocrazia dovrebbe ricollegarsi a questa responsabilizzazione, mentre finora è stato confinato a premi di carattere monetario.

È il momento di fare una seria verifica del modello amministrativo in vigore per lasciarsi alle spalle la struttura tradizionale del modello burocratico: c'è molto da lavorare sulla micro struttura, trasformando le unità organizzative intermedie di base in centri di risultato e non considerarle più come allocazione di attività specialistiche, nonché sull'organizzazione orizzontale e sulle mansioni, rendendole più ampie e flessibili. Resta inoltre da comprendere pienamente la reale potenzialità dello *smart working*, per capire se si tratta di un'opportunità di aumento della produttività o se non è una modalità adatta alle finalità della PA.

Occorre inoltre intervenire sulla mappatura dei processi, che non dev'essere un lavoro eseguito a tavolino ma un accompagnamento che porti a un miglioramento continuo e graduale di tali processi.

Un terzo *asset* è quello della trasformazione digitale, con le grandi differenze che esistono tra i diversi tipi e livelli di amministrazione, che condividono tuttavia la necessità di rinnovamento delle competenze.

Un grande cambiamento dovrebbe essere quello della direzione per obiettivi, ossia una PA orientata più agli effetti derivanti dai provvedimenti adottati piuttosto che alle fasi che li precedono; non si partirà totalmente da zero, vi sono molti documenti di assegnazioni di obiettivi ai dirigenti piuttosto che ai funzionari, ma occorrerà certamente verificare che tutte queste assegnazioni corrispondano alle reali priorità per le amministrazioni coinvolte. Il tema si lega, inoltre, a quello, già introdotto, della burocrazia difensiva.

I sistemi premianti andrebbero ripensati, con l'idea, mutuata dal mondo privato, che non si debba penalizzare l'errore, ma al contrario si premiano le volontà di assumersi responsabilità.

Riguardo al tema della trasparenza, il decreto insiste molto sulla pubblicazione dei documenti: la trasparenza vera imporrebbe un cambio di passo, con una rappresentazione dei dati che sia *user friendly*, orientata al cittadino comune o al portatore di interesse, e non semplicemente la pubblicazione sul web di documenti interni poco comprensibili ai non addetti ai lavori; in secondo luogo, sarebbe importante evidenziare i trend di miglioramento o peggioramento delle PA, anche attraverso un confronto con amministrazioni similari.

Infine, l'azione su tutte queste leve comporterebbe anche uno sforzo di riorientamento complessivo di tutta la cultura organizzativa, che è un elemento immateriale che ha ricadute molto concrete sia nella produttività delle amministrazioni che nelle motivazioni delle persone.

## Elementi di interesse

Alcune osservazioni da parte dei relatori:

- si è semplificato il procedimento, non tanto l'organizzazione: non sono state ridotte le norme o semplificati gli interessi in gioco, forse un decreto così ampio forse non è lo strumento più adatto;
- alcune norme sono a tempo, altre a regime, non c'è garanzia del fatto che finito il periodo del Covid (che ha messo a nudo molte criticità) non si torni alla situazione precedente;
- più che una semplificazione si è verificata una "manutenzione" della 241/1990, che nel suo trentennio di vita ha già subito moltissime modifiche;
- la semplificazione fa sempre delle vittime, in alcuni casi si hanno delle riduzioni di diritti;
- non è sufficiente modificare le norme, il problema principale da affrontare per semplificare è la cultura amministrativa;
- si innalzano le aspettative nei confronti della PA e si cerca di ridurre il "rischio" dell'innovazione sia per le amministrazioni sia per i ruoli di responsabilità.

Per approfondire: <https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/il-dl-semplificazione-nuovo-adempimento-o-unopportunita-da-cogliere>