

PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007

Webinar del 4 maggio 2022

Relatrice: Mariangela Benedetti

LA SEMPLIFICAZIONE NELL'AMBITO DEL PNRR



Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

PIANO
NAZIONALE
DI RIPRESA
E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



Nel PNRR la parola semplificazione (compresi i lemmi semplificare e semplificazioni) compare 136 volte (maggiori della parola innovazione che compare 133 volte). Si parla di:

- semplificare le complessità autorizzative
- semplificazione e razionalizzazione della legislazione
- Semplificare norme e procedure
- Semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzare, e uniformare le procedure
- Interventi urgenti di semplificazione, non solo a carattere trasversale, ma anche settoriale
- eliminazione di adempimenti non necessari, reingegnerizzare e uniformare le procedure

Diversi ambiti di operatività:

- atti processuali e delle notificazioni, attività dei Consigli giudiziari
- procedure concorsuali
- procedure per lo scambio di dati tra le amministrazioni
- procedure autorizzatorie
- Procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



Diversi i settori regolatori interessati alla semplificazione:

- Fisco
- Appalti
- Ambiente
- Edilizia
- Giustizia
- Rinnovabili (legame con il PNIEC-piano nazionale integrato per l'energia e il clima)

Diverse le finalità:

- Per garantire il rafforzamento della capacità amministrativa
- per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal PNRR
- per ridurre oneri e tempi per cittadini e imprese
- Per smaltire l'arretrato di pratiche del Ministero della giustizia
- Per velocizzare alcune specifiche procedure amministrative propedeutiche all'implementazione del PNRR
- Per abbattere le barriere agli investimenti pubblici e privati

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!



Collocazione all'interno del PIANO



Tra le riforme di contesto



- pubblica amministrazione,
- giustizia

Tra le riforme orizzontali



- semplificazione della legislazione
- promozione della concorrenza

Nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione



Accesso alla PA, per snellire e prendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;
Competenze per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro di un'Amministrazione moderna;
Digitalizzazione per meglio realizzare queste (e tutte le altre) riforme inserite nel PNRR

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!



Collocazione all'interno del PIANO



Nell'ambito delle riforme settoriali che sono contenute all'interno delle singole MISSIONI

MISSIONE 1



DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA', CULTURA E TURISMO



M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA
M1C2 Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo
M1C3 Turismo e cultura

Semplificazione della banda ultra-larga

MISSIONE 2



RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA



M2C1 Economia circolare e agricoltura sostenibile
M2C2. Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile
M2C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
M3 C4 Tutela del territorio e della risorsa idrica

Semplificazione della procedura autorizzazione energie rinnovabili

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: A,B,C,D

Dalla lettura delle quattro direttrici è possibile rilevare una considerazione preliminare. Sul piano strategico, **la scelta compiuta dal governo per migliorare la PA passa prima di tutto dalla componente “risorse umane”**, puntando a superare la debolezza della capacità amministrativa del settore pubblico italiano. Del resto, il blocco del *turn over* intervenuto nell'ultimo decennio ha rallentato, se non addirittura bloccato, il ricambio generazionale; se si esclude il comparto della scuola, oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di cinquanta anni (dati 2019). Il 16,3% del totale ha più di sessanta anni, mentre soltanto il 4,2% ne ha meno di trenta. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo delineato negli ultimi anni e disegnato nel PNRR (digitale, ecologico, inclusivo). Sul piano operativo si tratta non solo di rendere più snella e rapida la procedura di selezione per favorire il ricambio generazionale, ma anche di concepire nuovi strumenti per attrarre i migliori talenti e le professionalità specialistiche da mettere subito all'opera per conseguire gli obiettivi del Piano

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

PIANO
NAZIONALE
DI RIPRESA
E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



I PROGETTI NELL'AMBITO DELLA «BUONA AMMINISTRAZIONE E SEMPLIFICAZIONE»

1. Creazione di una task force temporanea (3 anni) di circa 1.000 professionisti a supporto delle amministrazioni
2. Semplificazione e standardizzazione delle procedure
3. Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE”; operatività degli sportelli unici (SUAP, SUE), ridisegnando i relativi processi e assicurando l’interoperabilità delle informazioni tra amministrazioni.
4. Monitoraggio e comunicazione delle azioni di semplificazione”

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

PIANO
NAZIONALE
DI RIPRESA
E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



I PROGETTI NELL'AMBITO DELLA «BUONA AMMINISTRAZIONE E SEMPLIFICAZIONE»

Le linee di azione sono state riprese dall'Agenda per la semplificazione 2020-2023, prevista dal d.l. n. 76 del 2020 e approvata con accordo in Conferenza unificata il 23 novembre 2020.

Il lavoro fatto per la predisposizione dell'Agenda in condivisione con Regioni, ANCI e UPI e sentite le associazioni imprenditoriali, ha rappresentato un fondamentale strumento per individuare le azioni più rilevanti e urgenti da mettere in campo e rispetto alle quali impegnarsi in sede europea.

Si tratta, in particolare, di tre azioni: il “catalogo dei procedimenti” (azione 1.1. dell'Agenda), la semplificazione e digitalizzazione dello sportello unico per le attività produttive-SUAP (azione 3.3. dell'Agenda) e la selezione di esperti a supporto delle amministrazioni regionali (azione 2.1. dell'Agenda).

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Utilizzo prevalente dello strumento normativo



Adozione di norme «di rassicurazione» a garanzia dell'applicazione di istituti già presenti nell'ordinamento



Assenza di una struttura di coordinamento a livello centrale a presidio della semplificazione



L' «ossessione» dei termini procedurali

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Utilizzo prevalente dello strumento normativo



D.L. 06/11/2021, n. 152,

Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

D.L. 21/10/2021, n. 146,

Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili.

D.L. 08/09/2021, n. 120,

Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile.

D.L. 30/06/2021, n. 99,

Misure urgenti in materia fiscale, di tutela del lavoro, dei consumatori e di sostegno alle imprese.

D.L. 09/06/2021, n. 80

Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

D.L. 31/05/2021, n. 77,

Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

D.L. 25/05/2021, n. 73,

Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.

D.L. 06/05/2021, n. 59,

Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti.

D.L. 01/04/2021, n. 44,

Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici.

D.L. 22/03/2021, n. 41,

Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!



I RISCHI DERIVANTI DALL'ECCESSO NORMATIVO



Aumento sproporzionato (e ridondante) degli obblighi in capo alle pubbliche amministrazioni

Ex: con il d.l. l'art. 6 con riferimento al Piano integrato di attività e organizzazione indica, tra gli aspetti che deve definire «l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati».



Incertezza applicativa in ragione della continua riscrittura di una procedura (ad esempio la valutazione di impatto ambientale)



Assenza di una unica visione strategica che evita ripetizioni, lacune o contraddizioni

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

L'IMPERATIVO: VELOCIZZARE LA PROCEDURA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) sembra rappresentare il perno principale intorno al quale si innestano le semplificazioni del settore ambientale. Considerata procedura ad elevato impatto economico e di massima importanza per velocizzare l'insediamento di attività economiche, è da tempo oggetto di richiesta di semplificazione.

Va poi ricordato che la procedura di VIA rappresenta uno degli strumenti essenziali per garantire la coerenza tra gli obiettivi economici e produttivi realizzati con un'opera, un intervento o un'attività imprenditoriale e il rispetto della tutela ambientale; quest'ultima ha assunto ruolo centrale nel Regolamento Ue 2021/241 del 12 febbraio 2021 di istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza che impone come condizione di finanziamento quello di orientare gli investimenti stabiliti nei piani nazionali per la ripresa e resilienza alla "transizione verde", alla "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", alla "coesione sociale e territoriale" e alla "salute e resilienza economica, sociale e istituzionale".

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le novità in materia di VIA statale (DL n. 76/2020)...

NOVITA' INTRODOTTE CON IL DECRETO "GOVERNANCE DEL PNRR", IN GRAN PARTE VOLTE A VELOCIZZARE I TEMPI PER LA DECISIONE DEL MITE

AMBITO DI APPLICAZIONE

Da individuare con dPCM su proposta del MiTE, del MiSE, del MIMS e del MIC, previa intesa con Conferenza unificata

CHI SVOLGE L'ISTRUTTORIA

Commissione tecnica PNIEC che si aggiunge alla Commissione VIA VAS posta alle dipendenze funzionali del MiTE. Numero max di 20 unità, almeno 5 anni di esperienza scelti tra personale di ruolo del CNR, Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e dell'Istituto superiore della sanità

NOVITÀ PROCEDIMENTALI

Parallelizzazione della fase di consultazione con l'avvio dell'attività istruttoria

CONCERTO DEL MIC

Non è più reso dal Ministro ma dal **Direttore Generale** (entro 30 giorni, ma nel caso di progetti PNRR-PNIEC scende a 20 giorni) e comprende l'autorizzazione paesaggistica (qualora presente la relazione paesaggistica tra gli elaborati)

DISCIPLINA UNITARIA POTERI SOSTITUTIVI

Il titolare del potere sostitutivo (art. 2, legge n. 241/1990) provvede, entro 30 giorni, **in caso di inerzia sia delle Commissioni VIA** (ricorrendo all'ISPRA) **sia dei direttori generali del MITE e del MIC** (per quest'ultimo, in caso di mancato concerto)

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le novità in materia di VIA statale (DL n. 77/2021)...

NOVITA' INTRODOTTE CON IL DECRETO "GOVERNANCE DEL PNRR", IN GRAN PARTE VOLTE A VELOCIZZARE I TEMPI PER LA DECISIONE DEL MITE

AMBITO DI APPLICAZIONE

Individuata direttamente dall'allegato al d.l. 77. qualora lo richieda almeno una delle Commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, le tipologie dei progetti attuativi del PNIEC individuati nell'allegato I-bis al presente decreto possono essere modificate, con decreto del Ministro della transizione ecologica, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti da rendere entro quarantacinque giorni dalla richiesta, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato

CHI SVOLGE L'ISTRUTTORIA

Commissione tecnica PNRR/PNIEC che si aggiunge alla Commissione VIA VAS posta alle dipendenze funzionali del MiTE. Numero max di 40 unità, almeno 5 anni di esperienza scelti tra personale di ruolo del CNR, Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, ISS, ENEA. Alle riunioni della commissione partecipa, con diritto di voto, anche un rappresentante del Ministero della cultura.

Al fine di garantire univocità di indirizzo, i presidenti della Commissione tecnica di cui al comma 1 e della Commissione tecnica di cui al comma 2-bis, coadiuvati da un numero massimo di due commissari per ciascuna Commissione, individuati dal Ministro della transizione ecologica, provvedono all'elaborazione di criteri tecnici e procedurali preordinati all'attuazione coordinata e omogenea delle disposizioni di cui alla parte seconda del presente decreto. Il Ministro della transizione ecologica può attribuire, al presidente di una delle Commissioni anche la presidenza dell'altra.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le novità in materia di VIA statale (DL n. 77/2021)...

NOVITA' INTRODOTTE CON IL DECRETO "GOVERNANCE DEL PNRR", IN GRAN PARTE VOLTE A VELOCIZZARE I TEMPI PER LA DECISIONE DEL MITE

NOVITÀ PROCEDIMENTALI

Parallelizzazione della fase di consultazione con l'avvio dell'attività istruttoria-
Precedenza nella trattazione dei procedimenti ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro ovvero una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a quindici unità di personale, nonché ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a dodici mesi, fissate con termine perentorio dalla legge o comunque da enti terzi, e ai progetti relativi ad impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza
Riduzione dei termini di consultazione

CONCERTO DEL MIC

Non è più reso dal Ministro ma dal **Direttore Generale** (entro 30 giorni, ma nel caso di progetti PNRR-PNIEC scende a 20 giorni) e comprende l'autorizzazione paesaggistica (qualora presente la relazione paesaggistica tra gli elaborati) ANCHE PER LA VIA rilasciata dalla Commissione VIA-VAS

SOPRINTENDENZA SPECIALE

Istituita presso il MIC per **funzioni di tutela dei beni culturali interessati da interventi del PNRR** (sottoposti a VIA o che riguardino almeno due uffici periferici del Ministero) e dotata di poteri sostitutivi e di avocazione

DISCIPLINA UNITARIA POTERI SOSTITUTIVI

Il titolare del potere sostitutivo (art. 2, legge n. 241/1990) provvede, entro 30 giorni, **in caso di inerzia sia delle Commissioni VIA (ricorrendo all'ISPRA) sia dei direttori generali del MITE e del MIC** (per quest'ultimo, in caso di mancato concerto)

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Assenza di una struttura di coordinamento a livello centrale a presidio della semplificazione



IL PUNTO DI PARTENZA



le politiche di semplificazione dovrebbero avere un carattere istituzionale e super partes poiché producono effetti in tempi che spesso superano quello delle singole legislature e che non sono facilmente imputabili ad un solo orientamento politico

Trattandosi di obiettivo dalla natura trasversale, la semplificazione coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche situate ai diversi livelli di governo e che presentano disomogenei livelli di capacitazione amministrativa.

L'efficacia degli interventi di semplificazione dipenderà – pertanto – non solo dalle scelte che le singole amministrazioni saranno in grado di realizzare “a valle”, ma anche **dagli indirizzi di uniformità e coordinamento posti “a monte” dalla politica.**

In questa prospettiva, il Governo si è preoccupato di attribuire compiti e funzioni in materia di semplificazione a strutture organizzative già esistenti o di nuova costituzione

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Assenza di una struttura di coordinamento a livello centrale a presidio della semplificazione



LE STRUTTURE DISCIPLINATE DAL D.L. 77



Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, struttura di missione istituita dall'art. 5 del d.l. n. 77 del 2021, e inserita nell'ambito della governance del PNRR

compito di **realizzare la semplificazione normativa**, innanzitutto, rispetto al PNRR. Si tratta di

- individuare gli ostacoli normativi all'attuazione del Piano,
- proporre i relativi rimedi e raccogliere le ordinanze con cui si esercita il potere sostitutivo nei confronti dei soggetti attuatori rimasti inadempienti.

Più in generale, poi, spetta all'Unità attuare l'obiettivo di miglioramento della qualità della regolazione, riforma abilitante del PNRR, con riferimento tendenziale all'intero ordinamento giuridico

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Assenza di una struttura di coordinamento a livello centrale a presidio della semplificazione



LE STRUTTURE DISCIPLINATE DAL D.L. 77



Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione, ufficio di linee del Dipartimento della funzione pubblica.

l'Ufficio è tenuto a svolgere i seguenti compiti:

- promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le task force di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR;
- promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR;
- misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese;
- promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali;
- pianificazione e verifica su base annuale degli interventi di semplificazione

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Assenza di una struttura di coordinamento a livello centrale a presidio della semplificazione



LE STRUTTURE DISCIPLINATE DAL D.L. 77



Unità per la semplificazione (in precedenza Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione) istituita con l'art., c. 22-bis, del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2006, n. 233. Struttura di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ma collocata presso il Dipartimento della funzione pubblica

Ai sensi del c. 5 dell'art. 5, l'Ufficio per la semplificazione promuove e coordina – in raccordo con l'Unità per la semplificazione – attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure inerenti all'attuazione del PNRR, oppure interventi di semplificazione e "reingegnerizzazione" delle procedure.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI SEMPLIFICAZIONE?



Assenza di una struttura di coordinamento a livello centrale a presidio della semplificazione



Rispetto alla *governance* della semplificazione procedimentale, invece, il legislatore non ha chiarito – in modo preciso e univoco – il riparto di competenze, e quindi il relativo rapporto, tra l'Ufficio per la semplificazione e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione

Il mancato chiarimento risulta un'occasione sprecata in quanto alimenta la frammentazione del governo della semplificazione, e lascia la dinamica tra queste due strutture alle scelte assunte nell'ambito del DFP dalle strutture di vertice (capo di Gabinetto e capo Dipartimento).

Va infine rilevato che nessuna indicazione può essere ricavata neppure sul piano pratico-operativo. All'Ufficio per la semplificazione e sburocratizzazione non è stato, infatti, associato alcun piano di assunzioni tra quelli – numerosissimi – previsti per la governance del PNRR.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI
SEMPLIFICAZIONE?



Adozione di **norme «di rassicurazione»** a garanzia dell'applicazione di istituti già presenti nell'ordinamento

IL SILENZIO ASSENSO

D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio) Art. 264 comma 1 lett. e)

Obbligatorietà ad adottare il provvedimento conclusivo

Al fine di garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza COVID-19, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2020:

[...]

e) nelle ipotesi di cui all'[articolo 17-bis](#), comma 2, ovvero di cui all'[art. 14-bis](#), commi 4 e 5 e [14 ter, comma 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal formarsi del silenzio assenso

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI
SEMPLIFICAZIONE?



Adozione di **norme «di rassicurazione»** a garanzia dell'applicazione di istituti già presenti nell'ordinamento

IL SILENZIO ASSENSO

d.l. n. 76 del 2020 ha introdotto con l'art. 12 il comma 8-bis all'art. 2, l. n. 241 del 1990, che prevede **l'inefficacia degli atti tardivi**

Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), **17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1**, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, **adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.**

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

QUALE STRATEGIA DI
SEMPLIFICAZIONE?



Adozione di norme «di rassicurazione» a garanzia dell'applicazione di istituti già presenti nell'ordinamento

IL SILENZIO ASSENSO

d.l. n. 77 del 2021 ha introdotto con l'art. 12 il comma 8-bis all'art. 2, l. n. 241 del 1990, che **prevede l'inefficacia degli atti tardivi**

il legislatore inserisce il comma 2-bis all'art. 20 della legge n. 241 stabilendo che, nei procedimenti in cui opera il meccanismo del silenzio assenso, il privato può chiedere all'amministrazione un'attestazione dell'intervenuto decorso dei termini di conclusione del procedimento.

Se nel termine di dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione non viene rilasciata, il privato può sostituirla con una propria dichiarazione sostitutiva rilasciata ai sensi dell'art. 47 del dPR 28 dicembre 2000, n. 445.

L'obiettivo è superare il noto limite alla concreta spendibilità dell'istituto del silenzio assenso da parte del soggetto istante che, a causa dell'incertezza generata dall'assenza del provvedimento amministrativo e dall'impossibilità di utilizzare il meccanismo giuridico "finzionistico" alla base dell'istituto per concludere negozi giuridici con i terzi, risulta in una posizione di estrema e intollerabile fragilità.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!



I RISCHI DERIVANTI DALLE NORME «RASSICURAZIONE»

CREARE MAGGIORE CONFUSIONE

EX il termine utilizzato dal legislatore con il d.l. 76 «inefficacia» degli atti tardivi

CONCRETA USUFRUIBILITA' DEGLI STRUMENTI PREVISTI

EX l'autodichiarazione di atto notorio da parte del privato nel caso di mancato rilascio del documento da parte dell'amministrazione. È infatti dubbio che l'interessato, sotto la scure delle sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci, possa dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge necessari al formarsi del silenzio assenso. Ciò sia in considerazione del fatto che nell'ambito del concetto di falsa rappresentazione dei fatti è stata fatta rientrare anche l'erronea ricostruzione e interpretazione del quadro normativo di riferimento che, come noto, rappresenta uno dei principali mali del nostro sistema amministrativo che mette in difficoltà le stesse amministrazioni ma anche del fatto che per accertare la sussistenza di quel falso non si applichi alcun limite temporale.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

LE CONDIZIONI ABILITANTI

Per trasferire le misure di semplificazione dallo stato di disegno astratto della norma a quello di pratica amministrativa – o come dicono efficacemente gli inglesi “*from policy fiction to policy facts*” va rilevato che, rispetto al passato, ci sono due aspetti che contribuiscono (o almeno dovrebbero contribuire) positivamente all’attuazione efficace delle misure di semplificazione:

- 1 la disponibilità finanziaria necessaria ad adottare i cambiamenti organizzativi e tecnologici strumentali all’attuazione sostanziale delle riforme messe in campo dalle disposizioni normative o dal PNRR.
- 2 il fattore tempo, ossia il fatto che per la prima volta la semplificazione può essere attuata secondo una prospettiva temporale che supera la durata della legislazione attuale essendo legata alla scadenza del PNRR

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

LE CONDIZIONI ABILITANTI

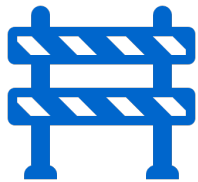
3

Il PNRR rappresenta un programma di “portata generale e a proiezione pluriennale (fino al 2026)”.

Cfr. M. Clarich, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, in *Corriere Giur.*, 2021, 1025 ss. che effettua una valutazione del PNRR sotto il profilo giuridico alla luce del diritto interno. L'Autore rileva che il “solo precedente nell'esperienza italiana che presenta qualche analogia (con il PNRR) risale agli anni Sessanta del secolo scorso in una fase nella quale il dibattito politico e giuridico aveva al proprio centro il modello della programmazione economica generale, in attuazione dell'art. 41, comma 3, Cost. In quegli anni, sulla scia dell'esperienza francese e belga, fu adottato con legge un Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 che delineò tutti gli obiettivi e le previsioni di crescita dello Stato, le riforme da approvare e gli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi, la programmazione della manovra di finanza pubblica”.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le TRAPPOLE DA EVITARE



1

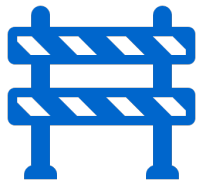
confondere la complicazione con la complessità

la complicazione riferisce allo schema procedimentale ossia al modo in cui il procedimento è articolato, al numero di atti necessari all'introduzione degli interessi rilevanti, alla serie di passaggi che, in ossequio alla tradizionale logica sequenziale del procedimento, devono essere effettuati per raccogliere le posizioni delle diverse amministrazioni coinvolte ovvero all'esistenza o meno di adeguati ed efficienti meccanismi di coordinamento delle competenze amministrative

la complessità deriva dal fatto che la cura di un interesse pubblico porta con se la ponderazione di una molteplicità di interessi, di natura sia pubblica che privata, spesso in contrasto tra di loro e che pesano in modo diverso

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le TRAPPOLE DA EVITARE



1

confondere la complicazione con la complessità

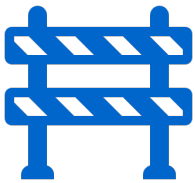
Se rispetto alla complicazione l'amministrazione deve adottare strumenti di semplificazione, fino ad oggi principalmente orientati alla "riduzione", ossia all'eliminazione di passaggi alla sequenza procedimentale o all'accelerazione dei tempi, rispetto alla complessità non può essere applicata la stessa logica.

Nei casi di complessità la semplificazione non dovrebbe guardare al procedimento ma dovrebbe piuttosto interessare le competenze e il modo in cui esse sono distribuite tra le diverse amministrazioni pubbliche.

Pertanto, applicare la tecnica riduttiva della complicazione anche alla complessità comporta non solo uno sbaglio di prospettiva ma non consente neppure di realizzare i risultati sperati.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le TRAPPOLE DA EVITARE



2

la spinta a fare da soli

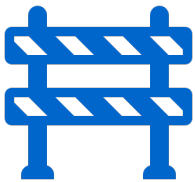
La realizzazione degli interventi di semplificazione comporta (o almeno dovrebbe comportare) una forte cooperazione tra le diverse amministrazioni coinvolte, ossia al di là dell'appartenenza all'uno o all'altro livello di governo e a prescindere dalle funzioni svolte da ognuna di esse.

Le amministrazioni hanno dimostrato di essere poco capaci di collaborare efficacemente tra loro. Come stato recentemente osservato, *“ogni ufficio mira ad applicare la disposizione normativa che lo riguarda e ad attuare così la quota di semplificazione che attiene all’esercizio della propria competenza specifica, con il risultato che molti interventi di semplificazione vengono introdotti più volte da uffici diversi, magari in modo disarmonico e contraddittorio, mentre altri non vengono attuati o rimangono comunque incompiuti a causa del mancato raccordo fra i diversi uffici che dovrebbero concorrere alla loro attuazione”* (Bombardelli)

Ciò che deve essere superata è la logica che interpreta la semplificazione amministrativa come una *“serie di eventi tra loro distinti, al più tra loro concatenati in successione temporale ma ognuno rilevante di per sé e in grado di funzionare da solo, anche senza un collegamento con altri”*.

Semplificare, sempre semplificare, fortissimamente semplificare!

Le TRAPPOLE DA EVITARE



3

la scarsa attenzione al monitoraggio

È necessario garantire un monitoraggio che consenta, in modo sistematico, sia di accompagnare la fase di implementazione delle misure di semplificazione all'interno del contesto istituzionale e organizzativo di ciascuna amministrazione, sia di verificarne il raggiungimento dell'obiettivo. Quest'attività, che dovrebbe essere assicurata anche grazie all'intervento dei 1.000 esperti, non solo assicura l'efficiente attuazione della misura da parte di tutti i livelli di governo interessati, ma consente, anche la raccolta di un patrimonio informativo necessario a effettuare la comparazione dei risultati ottenuti e gli spazi per ulteriori interventi.

Grazie per l'attenzione!