

Recovery Plan e Agenda semplificazione 2020-2023 **di Elena Montepaone, Avvocato e funzionario in servizio presso ARPAE servizio idrico**

Competitiva, digitalizzata ed innovativa, questa è l'amministrazione pubblica del Recovery Plan, a sostegno di un'Italia segnata ma resiliente, che gioca con una nuova squadra di governo la sfida lanciata dall'Europa in vista del rilancio e della ripartenza.

Cambiare la pubblica amministrazione diventa uno degli assi del piano di ripresa che punta al miglioramento delle competenze digitali, alla riqualificazione delle risorse umane e al reclutamento di quelle ulteriori, necessarie ad assicurare la maggiore domanda di prestazioni indotta dalla pandemia.

Tali interventi si inseriscono in un più ampio progetto di semplificazione burocratica da attuarsi mediante la digitalizzazione delle procedure ed a cui sono destinati 480 milioni di euro.

Vanno in questa direzione le misure per la semplificazione e l'innovazione digitale dettate dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto Semplificazioni), a cui ha fatto seguito la predisposizione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023, approvata dalla Conferenza unificata nella seduta del 23 novembre 2020.

L'Agenda prevede una serie di interventi prioritari di semplificazione condivisi tra Governo, Regioni ed Enti locali, finalizzati all'eliminazione sistematica degli impedimenti burocratici alla ripresa e, inoltre, alla riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attività di impresa e per i cittadini.

L'indirizzo, la verifica e l'aggiornamento periodico dell'Agenda sono rimessi ad un Comitato interistituzionale, costituito dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro per gli Affari regionali, dai Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI. A supporto del Comitato opera un "Tavolo tecnico per la semplificazione" costituito da rappresentanti delle istituzioni coinvolte.

Il programma dell'Agenda si struttura in una serie di azioni di cui sono puntualmente individuati obiettivi, scadenze, risultati attesi, amministrazione responsabile ed altre amministrazioni coinvolte.

Le azioni saranno realizzate in raccordo con il Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, a riprova del particolare ed inscindibile binomio digitalizzazione – semplificazione, in cui l'una realizza e al contempo presuppone l'altra: digitalizzare per semplificare, semplificare per digitalizzare.

In attuazione dei principi europei e della digitalizzazione, l'Agenda prevede, quale primo ambito di azione, la semplificazione e la reingegnerizzazione di cinquanta procedure per l'attività di impresa, in funzione della relativa gestione telematica. A questa attività è preordinata la predisposizione di un "catalogo delle procedure" sulla base del quale estendere l'ambito delle attività liberamente esercitabili ed individuare, per quelle soggette ad autorizzazione, regimi amministrativi uniformi a livello nazionale.

Ulteriore azione è relativa alla "velocizzazione delle procedure complesse", da perseguire con il supporto di un apposito "team multidisciplinare per la risoluzione delle complicazioni burocratiche".

Per ovviare all'eccessiva lunghezza dell'azione amministrativa, l'Agenda prevede inoltre un percorso per la definizione di "linee guida per la misurazione e la pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti", nell'ottica del miglioramento che può derivare anche dalla comparazione con le esperienze di altre amministrazioni.

Il terzo gruppo di azioni riguarda specificamente l'ambito "semplificazione e digitalizzazione", tra le cui priorità vi è assicurare che nei procedimenti per la concessione di benefici economici trovi effettiva attuazione il principio "once only" (l'amministrazione non chiede al cittadino e all'impresa le informazioni ed i dati di cui è già in possesso). A questo scopo si stabilisce che l'acquisizione d'ufficio e i controlli sulle autocertificazioni debbano avvenire prioritariamente attraverso le banche dati dell'Agenzia dell'Entrate e, a seguire, a quelle dell'Inps e a quelle ulteriori che saranno successivamente individuate come di interesse nazionale.

Completano l'intervento le azioni dirette a realizzare la piena digitalizzazione delle procedure per le attività di impresa, con particolare riferimento a quelle di competenza del SUAP e del SUE.

Altro gruppo di azioni è diretto al superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del *Recovery plan*: tutela ambientale e *green economy*, edilizia e rigenerazione urbana, banda larga e semplificazione in materia di contratti pubblici.

Anche se non propriamente definita tale, vi è poi un'ulteriore azione nel programma dell'Agenda che si correla alle altre nella misura in cui diventa strumento per verificarne l'effettiva trasformazione in risultati:

la costante attività di monitoraggio e valutazione del grado di realizzazione delle azioni e del raggiungimento dei risultati prefissati, il cui stato di avanzamento è pubblicato in tempo reale su un sito dedicato.

Tale rendicontazione si realizza mediante la predisposizione periodica di una relazione redatta dal Tavolo tecnico sulla base dei dati comunicati dalle amministrazioni responsabili e delle informazioni fornite da cittadini, imprese e loro associazioni, di cui è sempre ribadita la più ampia e stabile consultazione.

Sotto questo aspetto, la centralità riservata al coinvolgimento degli *stakeholder* appare particolarmente significativa e denota la vocazione dell'Agenda ad essere "aperta", nel senso di trasparente, inclusiva ed in costante aggiornamento.

"La semplificazione non è raggiunta fino a che non è effettivamente percepita da cittadini ed imprese", si legge nell'Agenda, affermazione che tuttavia lascia spazio a qualche interrogativo.

Ci si chiede se sia sufficiente la sola effettiva percezione da parte degli *stakeholder*, affinché l'intervento semplificatorio possa dirsi realmente riuscito o se, tra gli indicatori di realizzazione, non debba essere considerata anche la percezione che di esso hanno le stesse amministrazioni.

A ben vedere, il più semplice conseguimento del risultato da parte dei portatori di interessi non necessariamente coincide con la semplificazione delle concrete modalità dell'azione, apprezzabile in termini di maggiore efficienza amministrativa, come del resto si ricava dai frequenti tentativi del legislatore di semplificare quanto già in precedenza semplificato.

La ragione risiede forse nell'introduzione "dall'alto" di meccanismi che, concepiti come semplificatori, si traducono più che altro in semplicistici tagli e scorciatoie procedurali rivolti appunto a "strappare il risultato", senza in definitiva contribuire ad un effettivo miglioramento dell'esecuzione e della qualità della prestazione.

E' quanto, ad esempio, si può ricavare da alcune misure introdotte dallo stesso decreto Semplificazioni, come il potenziamento del meccanismo del silenzio assenso e la previsione dell'inefficacia del provvedimento adottato tardivamente.

Simili disposizioni difficilmente possono accrescere l'efficienza amministrativa, tutt'altro dimostrano mancata conoscenza e considerazione di quelle che ne costituiscono le reali cause, con la conseguenza – paradossale – che l'azione più efficace finisca per diventare proprio quella che non è stata compiuta.

Ugualmente può dirsi per l'ulteriore riduzione dei tempi procedurali che sempre il decreto Semplificazioni ha imposto ad amministrazioni già notoriamente impegnate a rincorrere i propri tempi.

Sotto questo aspetto, un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni nelle scelte semplificatorie potrebbe aggiungere a queste quei validi elementi di valutazione che sono una visione "dal basso" può apportare.

A questo proposito piace rilevare come l'Agenda abbia espressamente sottolineato quanto l'esperienza di chi opera quotidianamente nelle amministrazioni pubbliche sia essenziale per renderle più moderne ed efficienti. Sembrerebbe in apparenza scontato, eppure il coinvolgimento di dipendenti pubblici nelle azioni di semplificazione è una modalità che stenta a radicarsi, tanto è che l'ultima esperienza significativa al riguardo risale all'anno 2012 (*Semplifica PA. Libera le risorse*).

E' un significativo passo in avanti rispetto alla precedente Agenda 2014-2020, costruita sulla logica del *"semplificare ascoltando"* cittadini ed imprese, per consentire loro di *"ritrovare il tempo da dedicare a quello che conta"*, sottratto da *"complicazioni, file e attese estenuanti, che rappresentano un costo economico, umano e sociale insopportabile per l'Italia"*.

La nuova Agenda ha, in particolare, inteso coinvolgere i dipendenti pubblici nell'azione di "eliminazione degli adempimenti eccessivi", che cioè appesantiscono l'attività amministrativa in quanto non più rispondenti alle esigenze di tutela degli interessi.

L'azione prevede un'attività di raccolta sistematica di indicazioni, proposte di semplificazione e, in genere, soluzioni finalizzate ad eliminare gli adempimenti eccessivi. Le proposte saranno utilizzate per la formulazione di iniziative di semplificazione focalizzate a liberare risorse, ridurre gli oneri amministrativi, migliorare l'azione amministrativa e il lavoro degli operatori.

Si prevede che punto di vista dei dipendenti venga raccolto mediante una consultazione *on line* su aree prioritarie, nell'ambito della quale essi potranno segnalare le complicazioni rilevate ed anche il vantaggio che deriverebbe da una loro eventuale eliminazione.

Ad essere segnalati potranno essere - oltre a quelli non più rispondenti alla realizzazione dell'interesse pubblico - anche gli adempimenti considerati "inutili" o quelli "obsoleti", le "duplicazioni", le "procedure farraginose e sproporzionate" e, in generale, tutte quelle che appaiono non più necessarie.

La previsione non è da poco, considerato che di fatto lascia ampio spazio all'emersione di criticità dalle cause più varie, molte delle quali, si ritiene, trovano la propria origine in assetti organizzativi e gestionali rivedibili e in normative stratificate e dispersive.

L'occasione offerta dall'Agenda potrebbe quindi rivelarsi propizia in più direzioni e contribuire in modo decisivo alla realizzazione delle finalità del *Recovery Plan*.

Per riconoscere l'essenzialità del ruolo degli "addetti ai lavori" tanto nell'azione di semplificazione quanto soprattutto nella fase gestazionale delle regole, nell'auspicabile prospettiva che non si debba dover semplificare domani ciò che è costato risorse costruire oggi.

Per evidenziare i reali ostacoli al normale esercizio delle funzioni favorendo, per questa via, una generale riflessione sul funzionamento della macchina pubblica, sul presupposto e con la conclusione che la semplificazione dell'azione dell'amministrazione non possa prescindere ma anzi trovi completamento nella semplificazione della sua organizzazione.

Il testo dell'Agenda è disponibile al seguente link:

[L'Agenda per la Semplificazione \(funzionepubblica.gov.it\)](https://www.funzionepubblica.gov.it)