



Decreto Semplificazioni: i provvedimenti attuativi ostacolano la sua efficacia?

di Giorgio Musso
19 febbraio 2021

A luglio 2020 il Governo ha varato il decreto legge Semplificazioni,¹ con l'intento di "semplificare i procedimenti amministrativi, eliminare e velocizzare gli adempimenti burocratici, digitalizzare la pubblica amministrazione e sostenere l'economia verde e l'attività d'impresa".² A mesi di distanza dalla sua emanazione, si sostiene che gli obiettivi siano lontani dall'essere raggiunti a causa della mancata adozione dei provvedimenti attuativi, ovvero di tutte quelle norme secondarie che, disciplinando aspetti di dettaglio di una legge, sono essenziali per garantirne una piena efficacia.³ Attualmente, in effetti, mancano all'appello trentadue provvedimenti attuativi su trentasette.⁴ Ma è sufficiente questo per concludere che l'efficacia del decreto sia al momento limitata? No, perché i principali effetti del decreto non dipendono dai provvedimenti attuativi.

* * *

Quali sono i principali obiettivi del Decreto Semplificazioni?

Il decreto Semplificazioni si articola in quattro titoli. Il primo mira a semplificare la disciplina dei contratti pubblici e dell'edilizia, introducendo delle procedure agevolate per l'assegnazione degli appalti. Fino a fine anno le stazioni appaltanti potranno commissionare l'esecuzione delle opere pubbliche attraverso procedure di affidamento diretto o negoziate senza bando in misura

¹ Si tratta del decreto-legge 76/2020, poi convertito a settembre con la legge 120/2020.

² Si veda: <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-54/14869>.

³ Si veda: <https://www.openpolis.it/decreti-attuativi-a-rilento-il-66-ancora-da-approvare/>.

⁴ Per aggiornamenti sullo stato di implementazione dei provvedimenti attuativi si veda: <http://www.programmagoverno.gov.it/it/ricerca-provvedimenti/?esecutivo=CONTE+II&numero=&anno=&oggetto=>.

più ampia di quanto precedentemente consentito.⁵ E lo possono fare, invero, già da luglio, visto che non è richiesto alcun provvedimento attuativo per rendere la disciplina efficace. Il primo titolo prevede infatti l'adozione di appena quattro provvedimenti, ancora tutti da emanare. Tra questi, il più rilevante è quello previsto dall'articolo 7 che, nell'istituire un fondo per la prosecuzione di opere pubbliche già avviate ma che necessitano di ulteriori risorse per essere completate, demanda a un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la definizione delle modalità di accesso e di utilizzo del fondo. Insomma, un provvedimento certamente importante, ma non tale da ostacolare l'efficacia complessiva delle disposizioni del primo titolo.

Il secondo titolo punta invece a semplificare l'attività della pubblica amministrazione intervenendo su due fronti, quello dei procedimenti amministrativi e quello della responsabilità degli amministratori:

- Sul primo, il decreto reca varie disposizioni, che spaziano dall'introduzione di un' "Agenda della semplificazione amministrativa per il periodo 2020-2030" a misure per agevolare la partecipazione di cittadini e imprese ai procedimenti amministrativi telematici.⁶ Quella più importante è però volta al rafforzamento della regola del "silenzio assenso": in pratica, nei casi previsti dalla legge 241/1990, non solo il silenzio della pubblica amministrazione equivale a tacito assenso, ma eventuali atti di dissenso adottati tardivamente (ossia oltre i termini pattuiti dalla legge) sono da considerarsi inefficaci.⁷
- In materia di responsabilità, da un lato viene limitata, fino a fine anno, la responsabilità degli amministratori per danno erariale al solo dolo per quanto riguarda le azioni (ma non per le omissioni); dall'altro viene data una definizione più puntuale del reato di abuso di ufficio.⁸

⁵ Le stazioni appaltanti possono ricorrere a una procedura di assegnazione diretta da concludere in 2 mesi per opere di importo inferiore ai 150.000 euro (75.000 per servizi e forniture), a una negoziata senza bando da completare in 4 mesi per opere tra i 150.000 euro (75.000 per servizi e forniture) e le soglie di rilevanza europea e, solo per causa Covid, a una negoziata senza bando da terminare in 6 mesi anche per opere di importo superiore alle soglie di rilevanza europea. Inoltre, per le opere in specifici settori (ad esempio, l'edilizia scolastica, universitaria e sanitaria) di importo superiore alle soglie, le stazioni appaltanti operano in deroga a tutte le leggi ordinarie, fatte salve quelle del codice penale, del codice antimafia e dei principi derivanti dai trattati UE. Per saperne di più si veda la nota dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani scritta da Beatrice Bonini, Giampaolo Galli e Pietro Mistura: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-codice-dei-contratti-pubblici-cosa-ne-rimane-dopo-revisioni-riforme>.

⁶ Si vedano gli articoli 15 e 12 del decreto.

⁷ In base all'articolo 21-novies della legge 241/1990, la pubblica amministrazione può comunque annullare d'ufficio i provvedimenti formati per silenzio assenso per ragioni di interesse pubblico entro 18 mesi dalla loro "adozione".

⁸ Con il nuovo dettato normativo, l'illecito sorge non più se il pubblico ufficiale viola, nello svolgimento delle proprie funzioni, norme di legge o regolamenti, ma solo se viola specifiche

Queste disposizioni non richiedono provvedimenti attuativi. Nel secondo titolo quelli previsti sono sei, di cui cinque relativi all'organizzazione del sistema universitario.⁹ Il sesto, previsto dall'articolo 12, richiede invece al Presidente del consiglio di definire le modalità e i criteri di misurazione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggior impatto per cittadini e imprese, oltre che le modalità di pubblicazione degli stessi sui siti internet delle amministrazioni. Questo è forse più rilevante degli altri cinque, ma comunque non ostativo rispetto alle finalità perseguite dal secondo titolo.

Il terzo titolo richiede l'adozione di cinque provvedimenti attuativi, di cui appena tre sono in linea con l'obiettivo di sostenere e diffondere l'amministrazione digitale. Tra questi, quello previsto dall'articolo 26 appare il più rilevante, perché dovrebbe definire gli aspetti di funzionamento della piattaforma digitale per la notificazione degli atti della PA a cittadini e imprese (si usa il condizionale perché il provvedimento, al pari degli altri quattro, non è ancora stato emanato).¹⁰

Infine, il quarto titolo introduce misure di semplificazione per imprese, ambiente e green economy e presenta il maggior numero di provvedimenti attuativi (ventidue, di cui solo quattro emanati). Sicuramente è il titolo dove la mancata adozione dei provvedimenti si fa più sentire, soprattutto nella parte dedicata all'ambiente. Tuttavia, anche in questo caso la maggior parte dei provvedimenti richiesti non sembra attinente con gli obiettivi generali del titolo, se non per due provvedimenti che appaiono invece rilevanti.¹¹ Si tratta di quelli richiesti dal comma 1 dell'articolo 50, rispettivamente alle lettere "c" e "d": il primo serve ad individuare i progetti necessari per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) da sottoporre a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), mentre il secondo serve a nominare i componenti della Commissione Tecnica PNIEC che dovrà svolgere tale valutazione sui progetti selezionati.¹²

regole di condotta previste da leggi o da atti aventi forza di legge, dai quali non residuano margini di discrezionalità per il pubblico ufficiale stesso.

⁹ Dei sei provvedimenti, appena uno è stato finora adottato.

¹⁰ L'istituzione della piattaforma è stata sancita dalla legge 160/2019 e il suo sviluppo è stato affidato alla società PagoPA Spa. Gli aspetti che devono essere disciplinati dal provvedimento attuativo sono vari e riportati dettagliatamente al comma 15 dell'articolo 26 del decreto Semplificazioni.

¹¹ Tra i provvedimenti poco rilevanti, un esempio è offerto dal decreto attuativo richiesto dall'articolo 49 (comma 5-ter lettera g), con il quale devono essere definite le tipologie di modifica delle caratteristiche costruttive e funzionali di un veicolo per le quali non è necessaria una prova del mezzo in motorizzazione.

¹² Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) è il piano con cui l'Italia definisce gli obiettivi (e le modalità di raggiungimento degli stessi) su efficienza energetica, fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni per il 2030.

Conclusioni

I provvedimenti attuativi mancanti non sembrano dunque limitare la portata del decreto Semplificazioni, le cui norme più importanti sono infatti efficaci già da luglio. Tuttavia, i ritardi con cui i provvedimenti vengono adottati rappresenta, in generale, un fenomeno diffuso e potenzialmente problematico: nel 2020 erano richiesti 556 provvedimenti attuativi, di cui appena 181 sono stati varati (Tav. 1).¹³ È possibile quindi che, in altri casi, la mancata adozione dei provvedimenti possa rappresentare effettivamente un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi delle leggi. Un esempio è offerto dai decreti Cura Italia e Rilancio, il cui intento principale era di fornire sostegno ad un'economia paralizzata dalla prima ondata di Coronavirus. Uno studio dell'Ufficio per il programma di Governo evidenzia infatti come 2 miliardi di euro siano al momento bloccati dalla tardiva adozione dei provvedimenti attuativi previsti.¹⁴

Tav. 1: Provvedimenti attuativi previsti da leggi e decreti legislativi nel 2020

	Adottati	Mancanti	Totale
Leggi	179	325	504
Decreti Legislativi	2	50	52
Totale	181	375	556

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Ufficio per il programma di Governo

¹³ Si noti che questi sono i provvedimenti attuativi emersi solo durante il 2020.

¹⁴ Si veda: <http://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/stanziamenti-28-12-2020/>.