

Il tema al centro del webinar che il Cni ha dedicato al tema della semplificazione

Partire dalla riforma della Pa

Rafforzare le competenze e valorizzare il pubblico

Il dl Semplificazioni (convertito nella legge 120/2020) e le linee di indirizzo per la predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, hanno rimesso al centro dell'attenzione pubblica e del dibattito politico il tema della semplificazione normativa e delle procedure di competenza delle pubbliche amministrazioni. Il governo, attraverso il ministro per la pubblica amministrazione, sembra puntare, in modo particolare, anche su un piano organico di riorganizzazione, di rafforzamento delle competenze e di valorizzazione dell'impiego pubblico.

Si tratta di temi quanto mai complessi che da tempo richiedono una soluzione poiché da tempo è noto che la complessità e la ridondanza di molte procedure di stretta competenza della pubblica amministrazione rappresentano un freno alla crescita. Tuttavia, da dove cominciare e come procedere non è questione di facile approccio. Alcuni strumenti e principi come quello della cosiddetta «sussidiarietà dei professionisti», sancita dalla legge 81/2017, risultano ancora oggi sostanzialmente disattesi. Il Pnrr si presenta come un grande piano di investimenti per il rilancio e, soprattutto, per la modernizzazione del Paese. Il Piano contempla, infatti, interventi di elevata rilevanza strategica: dalla accelerazione per una capillare disponibilità di accesso alla fibra ottica a nuove infrastrutture per la mobilità, da interventi contro il dissesto idrogeologico ad un piano organico per l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare e per la rigenerazione urbana.

La realizzazione di investimenti così articolati e rilevanti, in un arco temporale di 5 anni, presuppone un apparato pubblico che agisca con estrema celerità, così come di norme in materia di appalti che garantiscano tempi rapidi di approvazione e realizzazione della progettualità che verrà messa

in campo. A questi aspetti e alle possibili soluzioni il Cni ha dedicato un webinar dal titolo «Semplificazione per il rilancio del paese e per la modernizzazione della Pubblica amministrazione» che si è tenuto lo scorso 23 aprile. Dal dibattito è emerso come il tema della semplificazione presenti alcuni precisi aspetti critici. Le norme attivano procedure eccessivamente complesse, sono di difficile interpretazione e impongono controlli

che spesso vanificano l'obiettivo stesso per cui la norma è stata elaborata. Le procedure, di competenza della Pa, sono gestite con tempi «critici», ossia eccessivamente lunghi o per lentezze evitabili o, più spesso, perché le procedure sono illogiche o inutilmente ridondanti. In questo contesto c'è la necessità e l'opportunità di riorganizzare il pubblico impiego, valorizzandone le competenze, rendendo più efficiente l'azione amministrativa.

Dal 1990 ad oggi ci sono stati 19 atti normativi finalizzati alla semplificazione e alla riforma della Pa. Tra i tanti si possono citare la legge 241/1990 (sesto governo Andreotti, ministro della funzione pubblica Remo Gaspari) che prevedeva la riforma della Pa incentrata sull'«autocertificazione»; il dlgs 29/1993 (ministro Casese); le leggi Bassanini del 1997; il dlgs 150/2009 (ministro Brunetta) incentrato sulla produttività del lavoro pubblico; il dl Semplificazioni (governo Conte bis). Tra i problemi più rilevanti (e mai risolti) c'è quello dei costi della burocrazia. In Italia si stimano 160.000 norme, di cui 71.000 a livello centrale. In Francia sono 7.000, in Germania 5.500 e nel Regno Unito 3.000. Il costo stimato nel 2020 in termini di quota di fatturato delle imprese destinato alla gestione delle scadenze amministrative fiscali e dei rapporti con la

pubblica amministrazione è pari a 57 miliardi di euro (fonte: Cga Mestre 2020). 57 miliardi di euro di procedure da semplificare! C'è poi la questione della lentezza nelle decisioni che ha un impatto immediato sui tempi di realizzazione delle opere. In Italia per realizzare un'opera di 1 milione di euro servono 5 anni. Più della metà di questo tempo serve alla Pa per l'espletamento di gare, autorizzazioni, verifiche e controlli. Per la realizzazione di un'opera di 100 milioni di euro si arriva addirittura a 15 anni! Uno dei motivi di queste lentezze è l'interpretazione della norma e il processo decisionale. Secondo un'indagine dell'Agenzia per la coesione territoriale risulta che il 37% dei Rup ammette la necessità di cautelarsi con interpretazioni restrittive della norma; il 55,7% considera critico l'iter amministrativo/autorizzativo da espletare; il 36,8% considera problematici gli adempimenti informativi connessi alle gare. Le conseguenze sono gravi. Secondo i dati del Mit, 546 opere infrastrutturali sono incompiute per un investimento di 4 miliardi di euro, di cui 1,9 miliardi ancora da spendere.

Un caso tipico che chiama la causa la semplificazione è il provvedimento del Superbonus. Armando Zambrano, presidente del Cni, a questo proposito ha detto: «La questione Superbonus è la più chiara dimostrazione del fenomeno della sovrapposizione delle norme. La loro complessità e i conseguenti iter burocratici rappresentano un clamoroso freno agli interventi, perché manca il tempo necessario per realizzarli».

Per il 2021 era stato previsto un investimento per il Superbonus di 6 miliardi di euro. A marzo 2021 risultano completati investimenti per appena 500 milioni. Il traguardo di 6 miliardi, dunque, non sarà mai raggiunto. Per questo noi abbiamo chiesto a gran voce la proroga al 2023». Uno dei modi per uscire da impasse

di questo tipo, secondo il parere degli ingegneri ma più in generale dei professionisti tecnici, sarebbe l'applicazione del principio della sussidiarietà. In concreto, ai professionisti dell'area tecnica potrebbe essere affidato l'espletamento diretto di una parte delle procedure autorizzative e di controllo legate all'urbanistica, all'edilizia e alla sicurezza degli edifici pubblici e privati, ma anche con funzioni nell'ambito dell'apparato della giustizia, ampliando le funzioni dei consulenti tecnici. Questo al fine di garantire l'accelerazione dei tempi di espletamento di alcune procedure evitando al cittadino lunghe attese e alleggerendo i carichi di lavoro nella Pa. «I professionisti - ha detto Zambrano - possono fare molto per la semplificazione. Basterebbe applicare il principio della

sussidiarietà. Ma purtroppo in questo senso non si è fatto nulla». Gli ha fatto eco Gianni Massa, vice presidente vicario del Cni: «600 mila professionisti possono essere sfruttati per semplificare le procedure, grazie alla sussidiarietà, a partire da domani».

L'altra questione cardine della semplificazione, naturalmente, sono le inefficienze della pubblica amministrazione. Questa, infatti, non solo genera un eccesso di burocrazia ma è caratterizzata da aspetti ne limitano in maniera considerevole le capacità decisionali. Solo il 31% dei 3 milioni di dipendenti pubblici è laureato e il loro turnover deve essere incentivato perché l'età media è passata dai 44 anni del 2000 ai 50 del 2018. Inoltre le stazioni appaltanti dovrebbero essere riqualificate e servirebbe una verifica capillare ed efficace dei fabbisogni di competenze. In sostanza, la causa dell'eccesso di burocrazia non è il pubblico impiego in sé, ma il fatto che

esso ha la necessità di essere reso più rispondente alle mutate esigenze del paese e della modernità. «Assieme alla filiera delle costruzioni – ha detto Zambrano nel corso del suo intervento - abbiamo presentato una serie di proposte per realizzare una effettiva semplificazione. Come Cni, in particolare, riteniamo si debba intervenire nelle seguenti direzioni: semplificazione codice dei contratti; piano di qualificazione delle stazioni appaltanti; migliore gestione dei concorsi pubblici; patto per la collaborazione tra Pa e professionisti; piano per l'applicazione estensiva del principio di Sussidiarietà dei professionisti; piano per rafforzare l'organico della Pa con specifiche competenze tecniche».

Di particolare interesse l'intervento del prof. Arturo Cancrini dell'università Tor Vergata di Roma. «Massimo Severo Giannini nel 1980 analizzava il problema della

semplificazione – ha detto -. A distanza di tanti anni la situazione è rimasta esattamente la stessa. Il Codice di 2016 non ha consentito di realizzare una sola opera. Con la scusa della lotta alla corruzione abbiamo creato un meccanismo di difficile comprensione. C'è una sorta di blocco della firma. Alle PA non interessa che la gara porti alla realizzazione dell'opera ma solo che essa sia completata in maniera ineccepibile. Col Recovery plan il problema dei tempi dovrà essere necessariamente superato. Si tratta di capire dove intervenire. Il segmento che crea maggiori difficoltà è quello relativo alle autorizzazioni, le conferenze dei servizi e quant'altro. Su questo mi risulta si stia intervenendo». Ha poi concluso con un appello: «È arrivato il momento che i professionisti tecnici si riappropino delle opere. Vanno coinvolti nella scrittura delle norme».

Nel corso del dibattito sono intervenuti alcuni esponenti politici. Il senatore Salvatore Margiotta, a proposito del modello Genova ha detto: «Non dobbiamo fare del commissario straordinario una nuova professione». Gelsomina Vono, Vice presidente della commissione permanente Lavori pubblici del Senato, ha sottolineato come il «Codice degli appalti ha accolto le direttive europee ma ha conservato meccanismi farraginosi». Per il sindaco di Firenze, Dario Nardella, «la migliore spendig review è la semplificazione. Se riorganizzassimo il sistema all'insegna dell'efficienza risparmieremo molte risorse. E' dove le norme sono più complicate che si insinuano le forme di illegalità. Dunque, semplificazione non significa azzerare i controlli o rassegnarsi all'illegalità. La riforma della burocrazia, non a caso, è una delle condizioni strutturali per

l'utilizzo del Recovery plan. Il problema è che abbiamo appesantito troppo le norme comunitarie con un substrato di norme nostrane. Il vero problema è il regime delle autorizzazioni: questo è il vero nucleo di un intervento di semplificazione». Tra gli altri relatori, da segnalare Gabriele Buia (presidente di Ance) che si è espresso così: «La semplificazione non può e non deve essere più soltanto un tema da convegno, ma deve diventare una realtà. Se nell'attuazione del Recovery Plan usassimo le norme attuali riusciremmo a spendere appena il 45% delle risorse disponibili. Il Codice degli appalti va riscritto considerando che il problema non sono le procedure di gara».

© Riproduzione riservata

Pagina a cura
DELL'UFFICIO STAMPA
DEL CONSIGLIO
NAZIONALE DEGLI INGEGNERI



Armando Zambrano

