La regolazione dei procedimenti amministrativi e la risposta al COVID-19

di Federica Cacciatore[1], Fabrizio Di Mascio[2], Alessandro Natalini[3]

12 maggio 2020

Premessa

Nell'affrontare la diffusione del COVID-19 il Governo italiano ha adottato misure che hanno coniugato due necessità: da una parte, realizzare forme di distanziamento sociale nelle amministrazioni pubbliche, lasciando a casa i dipendenti pubblici e rendendo i servizi fruibili solo per via telematica; dall'altra, svolgere sulla base di norme eccezionali i procedimenti amministrativi strettamente essenziali alla risposta all'epidemia, procrastinando i termini di tutti gli altri (d.l. "Cura Italia", art. 103).

Si è quindi adottata la soluzione derogatoria utilizzata nel passato per rispondere ad altre situazioni emergenziali, anche se è noto che questa decisione ha prodotto procedure inefficienti e creato il presupposto per l'insorgere di scandali corruttivi. È un fatto, però, che i tempi stretti dettati dalla diffusione del virus abbiano reso questa scelta obbligata. Ma anche concentrando gli sforzi delle burocrazie sui procedimenti legati al COVID-19, sono venuti al pettine i nodi di una amministrazione che non è in grado di dare risposte rapide ed efficaci. Le misure straordinarie adottate dal Governo per fornire ausili finanziari alle imprese e ai cittadini

[1] Esperto del Dipartimento della funzione pubblica. Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autrice e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.
[2] Università degli studi di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio.
[3] Università degli studi di Napoli "Parthenope", Dipartimento di Giurisprudenza.

sono state comunque attuate con ritardi. Su cittadini e imprese è stata scaricata una quantità ancora eccessiva di adempimenti. Nel paragrafo che segue analizzeremo alcune misure di intervento, evidenziando i problemi generati dalla complicazione burocratica che ha generato una pressante richiesta di accelerare nel breve termine i procedimenti emergenziali.

Riteniamo però importante indagare anche gli effetti dallo *shock* determinato dal COVID-19 sul futuro della regolazione delle attività amministrative in Italia. Infatti questa crisi, se messa a confronto con le precedenti grandi emergenze di protezione civile, ha caratteri particolari: essa ha investito contemporaneamente tutto il Paese e non solo un'area territoriale limitata; ha un orizzonte temporale incerto, ma comunque lungo; non è solo una crisi sanitaria, in quanto si è rapidamente trasformata in una crisi economica, sociale e finanziaria. Questa crisi può dunque incidere più profondamente sulla lenta evoluzione di politiche di semplificazione, le quali hanno portato all'adozione di nuovi istituti giuridici (conferenza dei servizi, silenzio-assenso, termini procedimentali, sportelli unici, autocertificazione) senza aver ancora dato il via a un utilizzo diffuso e generalizzato di altri strumenti della *better regulation* come l'analisi d'impatto della regolazione (AIR).

Queste politiche hanno conseguito qualche successo in termini di riduzione degli oneri informativi, ma non hanno portato a miglioramenti percepibili sul fronte della accelerazione dei tempi procedimentali. Le procedure derogatorie dettate dall'emergenza si sono di volta in volta innestate su queste politiche di semplificazione come una frequente eccezione, ma (fino a oggi) senza accelerarne il passo o correggerne la traiettoria evolutiva. Le procedure derogatorie sono state riprodotte senza poggiare sui risultati di sistematiche valutazioni d'impatto ex post delle misure eccezionali relative alla gestione delle precedenti emergenze di protezione civile. Anche in occasione della recente crisi pandemica, a differenza di quanto suggerito dall'OECD, alle procedure derogatorie non sono state associate clausole valutative che consentissero di apprendere dall'esperienza della gestione dell'emergenza.

Le pagine che seguono si propongono quindi di rispondere a questa ulteriore domanda: quanto e in che direzione questa crisi è destinata a modificare le politiche di semplificazione? Nei paragrafi successivi si descriveranno le principali misure di sussidio poste in essere per fronteggiare l'emergenza; se ne tracceranno poi le problematiche più rilevanti dal punto di vista amministrativo per trarre quindi alcune conclusioni finali.

La risposta regolatoria all'emergenza economica: le misure di sussidio

Nell'analizzare le misure regolatorie finalizzate a tamponare l'emergenza economica per cittadini e imprese, tre dati saltano immediatamente all'occhio: la **rigidità** dello strumento di regolazione utilizzato, l'elevata **instabilità** delle norme che disciplinano ogni misura di ausilio finanziario e che sono oggetto di reiterate modifiche da parte di altri provvedimenti di legge,

nonché la **numerosità/frammentazione** delle misure adottate (come denunciato anche da Rizzo ne *La Repubblica* del 3 maggio 2020).

I primi due aspetti si colgono nella scelta del regolatore di procedere a colpi di decreti legge, ciascuno dei quali seguito da un florilegio di dpcm attuativi (accompagnati da circolari e FAQ interpretative), destinati ad essere integrati e rivisti in sede di ratifica dei decreti da parte delle Camere oppure da nuovi decreti legge. Il terzo aspetto trova espressione in un elenco di più di cinquanta misure di sussidio e sostegno economico-finanziario di varia natura contenuti principalmente nei decreti legge 17 marzo 2020, n. 18 (cd. decreto "Cura Italia") e 8 aprile 2020, n. 23 (cd. decreto "Liquidità"). La stratificazione delle norme che regolamentano le misure di sussidio ha inoltre determinato una crescente difficoltà di lettura e comprensione delle misure in atto, con riferimento all'individuazione dell'ambito dei beneficiari e delle amministrazioni a cui rivolgersi, nonché degli strumenti (analogici/digitali) da utilizzare per presentare le proprie istanze.

Se si prendono in considerazione alcune delle principali misure messe in campo dal Governo per fronteggiare l'emergenza economica per cittadini e imprese, ne deriva un quadro complesso, all'interno del quale diversi nodi critici in tema di complicazione amministrativa si ripresentano con regolarità. Di seguito si procede a un'analisi di tre delle misure di sostegno economico più rilevanti in termini di platee di destinatari e di fondi stanziati: la cassa integrazione in deroga per i lavoratori dipendenti, il fondo "Garanzia Italia" gestito da Sace S.p.A. per tutte le imprese, e il Fondo di garanzia per le PMI. Di ciascuna misura si illustrano le caratteristiche principali, per poi procedere a una disamina delle questioni più problematiche.

Cassa integrazione in deroga. La misura, prevista dall'articolo 22 del d.l. "Cura Italia", mira a garantire ai lavoratori dipendenti che si siano visti ridurre o sospendere l'attività lavorativa a causa dell'emergenza una integrazione salariale in deroga, pari all'80% del salario, per il periodo di sospensione o riduzione, il quale non può comunque essere superiore a nove settimane. Diversamente dalla cassa integrazione ordinaria e straordinaria, quella in deroga è concessa dalle Regioni e dalle Province autonome, che, per le imprese sopra i cinque, agiscono sulla base di un accordo con le rappresentanze sindacali operanti nel territorio interessato. Secondo quanto previsto dalla norma, la corresponsione dell'integrazione salariale al lavoratore dovrebbe avvenire entro un mese dalla richiesta del datore di lavoro alla banca. Per questa misura sono stati finora stanziati 3,3 miliardi di euro.

Fondo "Garanzia Italia" con Sace S.p.A. Il d.l. "Liquidità" ha stanziato un fondo per la copertura di garanzie in favore di finanziamenti fino a sei anni, erogati alle imprese locate in Italia. Le garanzie dirette poste da Sace S.p.A. possono coprire percentuali variabili del finanziamento,

dal 70% al 90% a seconda della dimensione dell'impresa e del volume di reddito, con la possibilità di raggiungere una copertura del 100% su finanziamenti fino a 800 mila euro, mediante l'intervento di Confidi e altri fondi di garanzia tramite la concessione di garanzie su risorse proprie. Per questa misura sono stati stanziati 200 miliardi di euro, di cui 30 destinati alle PMI.

Fondo di garanzia per le PMI. Per sostenere ulteriormente le imprese con meno di 500 dipendenti (ampliando quindi la platea delle PMI), sempre il d.l. "Liquidità" ha previsto la concessione di garanzie a condizioni agevolate per l'accesso al Fondo di garanzia per PMI costituito presso il Mediocredito Centrale S.p.A., che arrivano a coprire il 100% per richieste di finanziamento fino a 25.000 euro, la cui durata non superi i sei anni. Per le richieste sotto questa soglia, peraltro, è stata prevista una procedura semplificata, non soggetta alla preventiva valutazione del merito di credito. Per il Fondo di garanzia sono stati stanziati finora 1,7 milioni di euro.

Le misure di sussidio: i nodi critici della gestione amministrativa

Se, nel merito, le misure di sussidio previste, data la numerosità dei beneficiari e la condizione di assoluta emergenza nella quale sono state adottate, possono considerarsi una risposta politica apprezzabile, la loro attuazione passa necessariamente per la gestione amministrativa delle richieste di accesso e della erogazione finale. I nodi di tale gestione amministrativa hanno nei fatti ostacolato, rallentato e depotenziato l'attuazione delle misure di sostegno.

Occorre rilevare che nessuna delle misure di sussidio è stata distribuita in automatico, neanche quelle che sono state assegnate sulla base di criteri univoci il cui apprezzamento non comporta l'esercizio di alcuna discrezionalità da parte dell'amministrazione (quali, ad esempio, quelle che si traducono in un'indennità forfettaria per determinate categorie di lavoratori, per le quali non occorre dimostrare alcun requisito ulteriore a quello dell'appartenenza a tali categorie). Pertanto, non si sfugge al flusso di richieste dal basso di accesso al sussidio, il che si scontra anche con il problema di rendere facilmente comprensibili per i potenziali beneficiari sia le norme a loro destinate sia la specifica modulistica con i relativi adempimenti accessori.

Ciò ha determinato, a circa due mesi dall'adozione delle misure di contenimento e delle prime norme di sostegno, una situazione in cui soltanto una piccola porzione degli aventi diritto ha ottenuto i benefici dovuti, malgrado gli orientamenti iniziali, sui quali si basava la politica di sostegno, fossero quelli della celerità della risposta, dell'automatismo delle verifiche mediante l'incrocio di banche dati, e delle procedure semplificate e accelerate per i casi più semplici (per esempio, le richieste di prestito fino a 25 mila euro). Alcuni esempi: al 6 maggio, di circa 305 mila domande di cassa integrazione in deroga inviate dalle Regioni all'INPS, ne sono state

autorizzate soltanto 207 mila, e soltanto 58 mila sono già state pagate, ossia meno del 20% del totale. Per quanto riguarda la concessione di garanzie, il Ministero dello sviluppo economico ha comunicato che, al 7 maggio, le richieste di garanzie sono più di 103 mila, di cui quasi 81 mila riferite a prestiti fino a 25 mila euro. In questo caso, si ricordi, la concessione avrebbe dovuto essere automatica, pertanto non sarebbe stato necessario attendere alcuna verifica preventiva. Ciò nonostante, a oggi soltanto il 60% circa delle domande (circa 50 mila) sarebbe stata effettivamente liquidata. Con riferimento alla più ampia questione delle misure di sostegno alla liquidità, secondo una rilevazione di Confartigianato all'8 maggio ha presentato domanda di prestito il 30% delle imprese aventi diritto, di cui soltanto la metà si è già vista accreditare i soldi.

Le ragioni della scarsa efficienza della gestione amministrativa delle misure per l'emergenza sono molteplici, molte trasversali e alcune specifiche, e possono essere riassunte come segue.

In primo luogo, la digitalizzazione delle modalità di accesso alle richieste di sussidio. Le condizioni emergenziali, la necessità di ridurre al minimo gli spostamenti e i contatti personali, hanno costituito una spinta ulteriore ad accelerare il percorso di informatizzazione dei procedimenti amministrativi, in corso da decenni ma mai compiutosi definitivamente. Tuttavia, gli strumenti di identificazione digitale disponibili sono molteplici (PIN semplice, PIN dispositivo, SPID, CIE, CNS), ingenerando così confusione negli utenti, che spesso hanno una scarsa conoscenza delle loro funzionalità, se si considera anche che le procedure per ottenerne uno non sono sempre celeri e totalmente informatizzate. Inoltre, il *digital divide* è ancora alto e gli accessi a Internet da rete fissa non sono ancora diffusi in modo capillare.

La proliferazione delle misure di sussidio ha avuto anche l'effetto collaterale di posporre le operazioni di controllo della sussistenza dei requisiti a una fase successiva, non potendole eliminare del tutto né semplificare sensibilmente per ragioni che appaiono ovvie, aggravando così ulteriormente il carico burocratico delle amministrazioni nella fase di ripartenza. Ciò, in una prospettiva non molto ottimistica, potrebbe anche portare a un allentamento delle maglie nella fase successiva, con il rischio che comportamenti fraudolenti potrebbero non essere opportunamente rilevati.

Un altro fondamentale ostacolo alla celerità ed efficienza delle misure intraprese è rappresentato dal ruolo di intermediazione delle Regioni, specialmente nel caso della cassa integrazione guadagni in deroga. Qui, come detto, la concessione del beneficio è rimessa alle amministrazioni regionali, che hanno operato con tempi anche molto diversificati e secondo normative differenti, determinando i consistenti ritardi a cui si accennava e facendo emergere uno scarso e inefficace coordinamento tra i livelli di governo.

Nell'intermediazione in fase di attuazione di norme frammentate ed estremamente centralizzate si annida anche un altro elemento critico osservato per le misure emergenziali di sussidio. Da parte delle banche e degli istituti di credito, stavolta. Sia nel caso della cassa integrazione sia in quello della concessione di liquidità (per prestiti grandi e piccoli), il ruolo

cruciale delle banche ha determinato ulteriori ritardi, malgrado le garanzie fornite sulla carta sul rispetto dei tempi e di anticipo di somme sulla base di scambi semplificati di informazioni con l'INPS. Le maggiori difficoltà di attuazione e gli allungamenti dei tempi sono da imputarsi principalmente a due ragioni: le banche dati non sono ancora pienamente attive e gli istituti di credito hanno per lo più richiesto corposa documentazione aggiuntiva rispetto ai moduli semplificati e standardizzati previsti a livello centralizzato per l'accesso al credito, aggirando uno dei principi cardine della semplificazione procedimentale, il cd. "*once only*" (ossia, l'amministrazione chiede una volta soltanto dati ai cittadini che vengono poi condivisi dagli apparati del settore pubblico). Per fare soltanto un esempio, per accordare il prestito le banche chiedono una stima del flusso di cassa per i mesi successivi, ma le imprese non hanno neanche la certezza dei tempi di riapertura (come hanno riportato Amato e Ricciardi su *La Repubblica* dell'11 maggio 2020).

Per concludere, i problemi appena evidenziati possono ricondursi a un deficit di capacità amministrativa in termini di digitalizzazione e semplificazione procedimentale, che spiega al contempo le difficoltà di gestire rapidamente e senza sovraccarichi le procedure per l'emergenza (distribuzione dei sussidi) e quelle, presenti e future, che hanno portato a uno *slowdown* cautelativo di tutti gli altri procedimenti amministrativi.

Le prospettive

Non sappiamo quanto durerà la fase emergenziale. È però sicuro che sul piano sanitario ci vorranno almeno diversi mesi per tornare a una situazione di normalità. I contraccolpi sulla nostra economia e sulle finanze pubbliche si avvertiranno molto più a lungo. Nel breve termine gli sforzi si concentreranno sullo sblocco dei procedimenti per l'erogazione degli ausili alle imprese e ai cittadini, alla ricerca di soluzioni dei problemi evidenziati nel paragrafo precedente. Nel contempo occorre anche chiedersi come si ripartirà per tutti i procedimenti ordinari, quelli al momento lasciati in *stand-by* e che inevitabilmente stanno creando arretrati da smaltire nella fase di ripartenza. Guardando un po' più avanti occorre anche chiedersi, come scritto in premessa, quale effetto produrrà il forte e prolungato shock della crisi pandemica sulla traiettoria del cambiamento della regolazione dei procedimenti amministrativi. In proposito si possono tracciare tre differenti scenari.

Il primo scenario è quello in cui prevalgono le spinte inerziali del sistema amministrativo italiano. Con l'acquietarsi dell'impulso impresso dalla pandemia, si ritorna alla situazione precedente e i procedimenti amministrativi restano lenti e farraginosi. Le scelte della burocrazia tornano ad essere strette in troppi vincoli e soggette a controlli preventivi. Le potenzialità dell'innovazione tecnologica rimangono sfruttate in modo episodico. Le soluzioni derogatorie tornano a costituire una riserva a cui attingere per rispondere a nuove future emergenze. L'esito di questo scenario sarebbe un rafforzamento del ruolo della burocrazia come zavorra

che rende più difficile per il paese uscire dalla recessione economica e affrontare la grave situazione occupazionale che già si sta profilando. La crisi pandemica quindi non sarebbe in grado di alterare lo *status quo* e l'inefficienza degli apparati pubblici avrebbe un impatto ancor più deleterio sulla competitività del paese in un contesto ancor più difficile del passato.

Nelle altre due ipotesi che formuliamo la crisi determinerebbe invece un mutamento di rotta. Nel secondo scenario il cambiamento sarebbe in direzione di una ulteriore riduzione della discrezionalità delle amministrazioni pubbliche italiane. Questo scenario si verificherebbe nel caso in cui le forze politiche al governo, sollecitate dal sistema produttivo e desiderose di dare una risposta visibile alla insoddisfazione dei cittadini per i tempi di risposta delle amministrazioni pubbliche alle loro istanze, rendessero ordinarie e stabili le regole straordinarie e temporanee introdotte nella fase dell'emergenza. Questa scelta potrebbe migliorare nel breve termine i tempi dei procedimenti amministrativi. Avrebbe però serie di contro-indicazioni. Aumenterebbe, infatti, la politicizzazione e il centralismo del sistema politico-amministrativo in un contesto in cui tradizionalmente una pluralità di attori svolge un ruolo importante nel *policy-making:* la conseguenza sarebbe un aumento dei conflitti e un ulteriore indebolimento della già debole *leadership* politica del paese che influirebbe negativamente anche sulla capacità di policy del Paese. Inoltre, la "normalizzazione" delle procedure dell'emergenza influirebbe negativamente sulla trasparenza e sulla partecipazione alle decisioni pubbliche, intaccando ulteriormente la fiducia dei cittadini nelle istituzioni che è un ingrediente essenziale per convincere tutti a sopportare i sacrifici necessari ad uscire dalla recessione. Infine, nel momento in cui insorgessero, come già accaduto nel passato, casi di malamministrazione e di corruzione la conseguente campagna scandalistica è presumibile che attivi forti pressioni sul sistema politico per re-introdurre controlli e responsabilità, rendendo così effimera l'accelerazione impressa con l'estensione e la stabilizzazione delle misure derogatorie.

Nel terzo scenario, la crisi della pubblica amministrazione messa a nudo dalla diffusione del COVID-19 spingerebbe i vertici politico-amministrativi delle istituzioni a prendere atto che occorre introdurre misure di cambiamento strutturale. Che occorre investire sulla modernizzazione burocratica operando in modo mirato un ricambio generazionale nelle file della burocrazia che, a causa del prolungato blocco delle assunzioni, è progressivamente invecchiata. Che non è rimandabile la predisposizione di seri progetti di trasformazione digitale degli apparati pubblici rendendo interoperabili almeno le banche dati pubbliche già esistenti ed evitando che le stesse informazioni debbano essere comunicate alle pubbliche amministrazioni più volte. Che occorre rivedere la caotica distribuzione delle competenze tra i livelli di governo. Che non è sufficiente ridurre i termini procedimentali, ma è necessario misurare sistematicamente i tempi di realizzazione dei procedimenti amministrativi e introdurre opportuni incentivi per ridurli effettivamente nel tempo. Che la ulteriore modifica delle norme della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo non è di per sé una

semplificazione: è invece fondamentale individuare e sciogliere uno ad uno i singoli nodi che limitano l'efficienza di specifici procedimenti amministrativi in specifici settori di intervento pubblico. Che quindi è il momento di modificare radicalmente la politica di *better regulation*.