

ROSSANA CARIDÀ*

Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni**

ABSTRACT (EN): The contribution addresses the issue of the fundamental use of regulatory and administrative simplification, for the implementation of Recovery and Resilience Plan. From this point of view, there is a comparison with the other measures regulated at European level and the need to improve forms of connection with regions, which are involved in the implementation phase of the same.

ABSTRACT (IT): Nel contributo si affronta la questione del fondamentale ricorso alla semplificazione, normativa e amministrativa, per la realizzazione del Piano di ripresa e resilienza. In questa prospettiva, si pone il confronto con le altre misure disciplinate al livello europeo e la necessità che si prevedano forme di raccordo con le regioni, comunque protagoniste nella fase di attuazione dello stesso.

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il sistema vigente: il ruolo dei legislatori regionali. — 3. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione. — 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema della qualità della normazione¹, ed il conseguente impatto sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni², i processi di semplificazione iniziati, l'uso dell'intelligenza

* Professore associato di Diritto pubblico – Università degli Studi *Magna Grecia* di Catanzaro.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, presso la Corte dei Conti, il presidente Draghi, proprio nel ribadire la necessità di “un punto di equilibrio tra fiducia e responsabilità”, al riparo degli effetti della “fuga dalla firma” e della “irresponsabilità” a fronte degli illeciti più gravi per l'erario, ha ben evidenziato come il quadro normativo disciplinante l'azione dei funzionari pubblici si sia “arricchito” di norme complesse, incomplete e contraddittorie e di ulteriori responsabilità anche penali” che ha finito per “scaricare sui funzionari pubblici responsabilità sproporzionate che sono la risultante di colpe e difetti a monte e di carattere ordinamentale; con pesanti ripercussioni concrete, che hanno talvolta pregiudicato l'efficacia dei procedimenti di affidamento e realizzazione di opere pubbliche e investimenti privati, molti dei quali di rilevanza strategica”.

² Nel piano *Next Generation EU* viene delineata la necessità di una strategia e di una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa, i conseguenti meccanismi di attuazione rapidi ed efficaci, la creazione di capacità amministrativa attraverso i percorsi di selezione delle migliori competenze e la qualificazione delle persone. In attuazione di tali previsioni, il PNRR ha previsto una riforma strutturale dell'amministrazione pubblica, volta a considerare i “vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze” e quelli esterni “riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure”, *Next Generation EU*, in *consilium.europa.eu*.

artificiale nelle decisioni amministrative ed il processo di digitalizzazione, costituiscono alcuni dei punti fermi nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza³. L'accesso alle risorse è subordinato al rispetto di fasi ben delineate: quella della programmazione/progettazione in tempi rapidi, della definizione di tempistiche certe per la realizzazione, della misurabilità dell'impatto e degli obiettivi intermedi e finali, nonché della previsione di meccanismi di monitoraggio e di rendicontazione, affinché si consegua la conclusione degli interventi entro il 2026. La realizzazione di tutte queste fasi segnerebbe il passo verso l'efficienza di una buona amministrazione che trova più di un ostacolo nelle disfunzioni ataviche del nostro apparato burocratico-amministrativo (le resistenze nei confronti della digitalizzazione, la frammentazione e/o la sovrapposizione delle competenze tra i diversi ambiti funzionali). Tra queste, il blocco delle assunzioni degli ultimi anni e la necessità di semplificare l'azione amministrativa sembrerebbero poter trovare adeguata soluzione attraverso le nuove forme di reclutamento delle competenze necessarie e alla previsione di misure generali di semplificazione⁴.

La giurisprudenza costituzionale rinviene nel parametro del buon andamento (art. 97 Cost.) il principio di semplificazione, lo annovera tra quelli fondamentali dell'azione amministrativa e ne riconduce la disciplina alla competenza legislativa statale dei livelli essenziali delle prestazioni, evidenziando il legame tra la semplificazione e la libertà dell'iniziativa economica⁵. L'attuazione del principio, inoltre, non consiste in una sola azione o in un'unica procedura, bensì necessita di una pluralità di interventi sia al livello centrale che territoriale, attraverso un approccio articolato per materie (e, all'interno delle stesse, per procedimenti).

Al livello legislativo e di tecnica legislativa⁶, la qualità della normazione influisce sulle modalità di svolgimento del processo decisionale, sulla scrittura delle leggi (mantenerle in vita

³ C. DI COSTANZO, *Prime considerazioni sulla produzione legislativa nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* in *Osservatorio sulle fonti*, *Fonti dello Stato*, 2/2021; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 113 ss.; M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3/2021, 405 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1/2022, IV ss., 12 gennaio 2022.

⁴ E. JORIO, *Il Pnrr, una sfida alla burocrazia*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2021; L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del Pnrr*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2021; E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2021; A. PIERI, *La Pubblica amministrazione alla prova del Pnrr*, in quotidiano.net, 15 dicembre 2021; F. CAPORALE, *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo. PNRR - Governance e semplificazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2021, 772 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del "Recovery Fund"*, in *AIPDA, Forum "Next generation EU"*, marzo 2021.

⁵ Corte cost., sent. n. 121/2014. Sulle censure della Corte sulla cattiva qualità della legislazione, in quanto lesiva del buon andamento e dell'imparzialità, D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4/2013, 836; ID., *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in *AA.VV., La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa, Novara 15-16 novembre 2013, a cura di M. Cavino, L. Conte, Napoli 2014, 313 ss.; P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'Ue)*, in *AA.VV., Studi in memoria di Giuseppe G. Florida*, Napoli 2009, 177 ss. e in *Tecnichennormative.it*, 11 maggio 2009.

⁶ G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993, 2, "a) il primo campo è costituito dalla redazione e scrittura del testo [...]; b) il secondo campo è costituito dall'analisi delle procedure, dal primo impulso verso l'atto fino al momento finale che precede la fase della sua attuazione [...]; c) il terzo campo è costituito dall'attività di analisi *ex ante* di un progetto per verificare preventivamente le sue possibilità di successo [...]; d) il quarto campo è costituito dall'attività di analisi *ex post* dello stato di cose susseguente ad una legge (o atto normativo),

e/o emendarle), sulla valutazione dell'impatto nell'ordinamento, potendo così riguardare le tecniche legislative e le conseguenze politiche⁷ ed economiche⁸ sulle istituzioni⁹, sui territori¹⁰, sugli amministratori¹¹. Difatti, una regolamentazione contraddittoria o male applicata può comportare un aggravio di costi, per individui ed imprese, oltre che disincentivare gli investimenti esteri.

In questa direzione, il valore del PNRR potrebbe risiedere anche nella necessità di un massiccio ricorso alle semplificazioni, normativa ed amministrativa: la prima incidente sul numero delle disposizioni e sulla chiarezza del testo da punto di vista lessicale; la seconda riguarda lo snellimento delle procedure mediante la riduzione degli adempimenti richiesti ai soggetti intervenienti. La semplificazione amministrativa potrebbe necessitare di nuove disposizioni. Come pure è stato messo in evidenza, “bisogna fare attenzione a come si semplifica. L'estensione eccessiva delle misure di semplificazione amministrativa, sotto il profilo dell'ampiezza e dell'intensità, produce talvolta più guasti che benefici: se gli strumenti di semplificazione privano il cittadino di garanzie e certezze, occorre poi intervenire per correggere il tiro. In questi casi, c'è da chiedersi se non sia meglio conservare la condizione originaria e lavorare insieme su altri fronti”¹².

per verificare successivamente se e in che misura gli obiettivi voluti sono stati perseguiti e i risultati attesi sono stati raggiunti”.

⁷ A. MORRONE, *Presentazione*, in *Fuga dalla legge?*, Seminario sulla qualità della legislazione, a cura di R. Zaccaria, con la collaborazione di E. Albanesi, E. Brogi E. e V. Fiorillo V., Brescia, 2011, p. 278, secondo il quale “Valutare le politiche e le decisioni pubbliche attraverso il prisma della qualità della regolazione deve essere visto come un altro modo di essere dell'*accountability*, sia nella versione minima del mero “render conto” dell'agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto. Il tema è destinato ad arricchirsi di sfumature ancora più complesse nella prospettiva della *multilevel governance*: la qualità della regolazione pare sempre più una chimera se la si colloca al crocevia degli ordinamenti internazionale, europeo, statale, regionale, locale”.

⁸ Il Consiglio di Stato aveva già rilevato la necessità come, accanto alle tradizionali misure di eliminazione di oneri e controlli gravanti sulle attività economiche, le politiche pubbliche avrebbero dovuto prevedere specifiche misure tecniche, anche multidisciplinari, quali il perfezionamento del test di proporzionalità, la *compliance analysis*, il confronto costi-benefici, l'analisi (più economica che giuridica) dell'effettività della concorrenza, l'*empowerment* del consumatore, tenendo conto anche delle indicazioni dell'economia comportamentale (la cd. *behavioural regulation*); nonché la necessità di un ‘monitoraggio’ delle riforme amministrative, capace di registrarne *ex post* gli effetti concreti e di raccogliere le reazioni di cittadini e operatori economici (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 18 febbraio 2016).

⁹ M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fonti delle Regioni ordinarie, 2/2021; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"*, in *Federalismi.it*, 18/2021, 235 ss.

¹⁰ M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2021, 1 ss.; S. STAIANO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, XX ss.

¹¹ A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di V. Coccozza V. e S. Staiano, Torino, vol. II, 844, indicano il “diritto ad avere una compiuta definizione ed uno stabile assetto delle proprie situazioni giuridiche soggettive, come ostacolo all'oscurità della legge ed allo smarrimento della sua identità”; M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 1996, 191; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 173; ID., *La Costituzione allo specchio: linguaggio e «materia» costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999, 111-113.

¹² A. SANDULLI, *Le riforme necessarie per migliorare la pubblica amministrazione*, 20 giugno 2020, in *open.luiss.it*.

Al livello europeo, con il “*Better Regulation Package*” (maggio 2015)¹³, già la Commissione europea si era riferita al c.d. *life cycle approach*, in base al quale la qualità della legislazione avrebbe dovuto riguardare l’intero processo normativo (comprensivo dell’analisi di impatto e della valutazione successiva), e non soltanto in relazione al *drafting* normativo e alla semplificazione.

Con la nuova Comunicazione della Commissione europea, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*¹⁴, vengono sanciti 1) l’impegno di “sensibilizzare in merito ai benefici della legislazione e ridurre gli oneri amministrativi della legislazione dell’UE” (attraverso la valutazione degli impatti, l’eliminazione dei costi inutili, la raccolta e l’accessibilità dei contributi utilizzati nel corso del processo legislativo, il coinvolgimento dei cittadini nella elaborazione delle politiche eurounitarie); 2) il miglioramento della comunicazione¹⁵ con i portatori di interessi e il pubblico in generale (i quali saranno invitati a presentare i propri contributi¹⁶ e ad essere informati sul modo in cui saranno utilizzati nel processo di elaborazione delle politiche)¹⁷; 3) la necessità di garantire una maggiore trasparenza ed accessibilità; 4) l’adozione di nuovi strumenti per un’ulteriore semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi¹⁸.

2. Il sistema vigente: il ruolo dei legislatori regionali

Sintetizzando all’essenziale, l’attività di regolazione ha come obiettivo quello di garantire una buona legislazione, tramite organi e procedure in grado di calibrare gli interventi normativi in riferimento al processo normativo e al prodotto normativo ultimo, quindi, nella fase prodromica della predisposizione, in quella finale dell’adozione, in quella ‘continuativa’ dell’applicazione e valutazione. Pertanto, la qualità della normazione viene ricondotta alla chiarezza ed alla comprensione del testo e, inoltre, l’attività di regolazione richiede che sulla nuova disciplina venga effettuata la valutazione costi/benefici e, dunque, la misurazione dell’impatto delle nuove disposizioni sull’ordinamento e sul mercato.

¹³ Ma, prima, cfr. il Rapporto OCSE *Better regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169975-en>.

¹⁴ Bruxelles, 29 aprile 2021, in https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_it.

¹⁵ Attraverso il portale web “Di’ la tua” i portatori di interessi, il grande pubblico, gli esperti scientifici e tecnici possono contribuire alle iniziative in itinere ed anche dopo che siano adottate da parte della Commissione.

¹⁶ Per *contributi* si intendono “molteplici fonti di dati, informazioni e conoscenze, compresi dati quantitativi quali statistiche e misurazioni; dati qualitativi quali pareri, apporti dei portatori di interessi, conclusioni di valutazioni, nonché pareri scientifici di esperti” (par. 3 Com.).

¹⁷ La Commissione, in considerazione delle difficoltà espresse dai portatori di interessi nel fornire i contributi entro i termini ha prospettato, per il futuro, l’adozione di “un sistema più razionalizzato, più inclusivo e più semplice, basato su un unico “invito a presentare contributi” e su questionari più chiari, nel rispetto delle prerogative delle parti sociali”, impegnandosi a semplificare ed a garantire la massima partecipazione possibile (par. 3 Com.).

¹⁸ M. PICCHI, *Legiferare meglio: a proposito della nuova Comunicazione della Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, in *Osservatorio sulle fonti*; L. ALLIO, “*Legiferare meglio*” per il Green Deal? *La parabola incompiuta della Comunicazione della Commissione europea*, in *Rass. trim. oss. AIR*, 3/2021; ivi, F. CACCIATORE, N. RANGONE, *Qualità della regolazione nella pandemia e oltre*; L. BARTOLUCCI, *Sull’inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo -Rassegna On Line*, n. 2/2021; ID., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *School of Government Policy Brief*, n. 47/2021; C.M. RADAELLI, *The state of play with the better regulation strategy of the European Commission*, in *STG Policy Brief*, 6/2021.

È appena il caso di ricordare che l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione ha riconosciuto che il processo normativo si conformasse “ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme”, prevedendo per il miglioramento della qualità della regolazione “l'utilizzo di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo”, e che tali attività si sarebbero svolte “secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione”. Come è stato osservato, le regioni, data la loro limitata estensione territoriale e attraverso gli strumenti di programmazione di cui sono dotate, sarebbero state contesti ottimali per la sperimentazione delle politiche in materia di semplificazione normativa¹⁹.

Con riferimento alla legislazione regionale in materia di qualità della normazione (*better regulation*), è stato operato l'inserimento dei relativi principi negli statuti e la disciplina di specificazione e dettaglio è stata affidata alle leggi regionali, non senza differenze e qualche ritardo²⁰, pure segnalando “un generale abbandono” del ricorso agli strumenti di *better regulation*²¹. La tendenza seguita dalle regioni, volta ad attuare una strategia “che guarda alla semplificazione come ad una politica che interessa l'intero ordinamento normativo e che si sostanzia nel monitoraggio del sistema delle fonti, nella riduzione del numero totale di norme vigenti e nella sistemazione e nel riordino delle discipline normative” sembrerebbe essere diverso da quello accolto dal PNRR, nel quale la semplificazione normativa “è intesa come un insieme di misure settoriali, da attuare in tempi certi e rapidi, abbandonando l'idea di procedere a interventi sistematici e duraturi nel tempo”²².

Ancora, deve essere menzionato tra i programmi di semplificazione, il documento Semplificazione per la ripresa: Agenda 2020-2023²³, che intende potenziare un programma di interventi di semplificazione per la ripresa economico-sociale, necessaria dopo gli effetti della pandemia, basato sui seguenti obiettivi: l'eliminazione sistematica dei vincoli burocratici di

¹⁹ A. MORELLI, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione: problemi e prospettive*, in AA. VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, ISSIRFA-CNR, II, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 67-68.

²⁰ Per una analisi puntuale, V. PUPO, *La legislazione regionale in materia di qualità della normazione: problemi e tendenze*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 2 ss.; G. PERNICLIARO, S. ANNARATONE, *La better regulation a livello regionale e locale*, in *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2019, a cura di Gabriele Mazzantini, Laura Tafani, Napoli, 2020, 229 ss.

²¹ C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, III/2021, 954.

Cfr., altresì, A. DI FILIPPO, *Recovery Fund, Next Generation EU, PNRR: lanciata una sfida epocale alle amministrazioni locali*, in *Azienditalia (online)*, n. 5/2021, 910 ss.; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 139 ss.; S. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra i livelli di governo*, in *Centro Studi sul federalismo*, 14 dicembre 2021; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, n. 12/2021, 11 ss.

²² C. DI MARTINO, *op. ult. cit.*, 957.

²³ In attuazione del decreto legge n. 76/2020 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito con la legge n. 120/2020. Il documento costituisce il risultato dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del 23 novembre 2020.

spesa; riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attività di impresa e per i cittadini. L'Agenda disciplina una pluralità di azioni per la semplificazione condivise tra Governo, regioni ed enti locali. Per ciascuna azione sono stati individuati gli obiettivi, le scadenze, i risultati attesi ed il cronoprogramma delle attività, di modo che sia possibile la verifica dei progressi delle iniziative ed il grado di realizzazione degli obiettivi di ciascuna azione.

Viene previsto che alle attività di consultazione²⁴ e di monitoraggio e di partecipino anche le associazioni dei cittadini, utenti e consumatori, le associazioni imprenditoriali, attraverso segnalazioni e suggerimenti volti a superare eventuali criticità.

Le funzioni di indirizzo, di aggiornamento e di verifica dell'attuazione dell'Agenda sono svolte dal Comitato interistituzionale, con il supporto di un Tavolo tecnico. È prevista l'istituzione di un *team* per la risoluzione di questioni burocratiche emerse nelle aree di intervento (composto dai componenti del Tavolo tecnico e da tecnici del settore, operanti nelle amministrazioni). Il *team* dovrà intervenire sulle segnalazioni delle associazioni e delle amministrazioni e potrà supportare queste ultime nell'individuazione delle complicazioni, che potrebbero impedire la realizzazione dei progetti previsti dal Piano di rilancio, individuando le conseguenti soluzioni di semplificazione. I settori e le azioni di intervento programmate riguardano la semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure; la velocizzazione delle stesse: la semplificazione e la digitalizzazione; la realizzazione di azioni mirate volte a superare gli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio.

Nel PNRR viene rilevato come, nonostante siano state in parte attuate le politiche di semplificazione normativa ed amministrativa, non si sono realizzati effetti determinanti sulla rimozione dei vincoli e degli oneri, sulla produttività del settore pubblico e sulla facilità di

²⁴ Per valutare l'impatto della nuova regolazione sulle imprese, i cittadini e gli uffici pubblici (AIR) e per valutare l'attuazione della nuova normativa e gli effetti prodotti (VIR) riveste un ruolo utile, ma purtroppo non considerato abbastanza, la consultazione pubblica, nonostante le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia* (G.U. 14 luglio 2017 n. 163), nella cui introduzione si afferma che il documento "fornisce i principi generali affinché i processi di consultazione pubblica siano in grado di condurre a decisioni informate e di qualità e siano il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci. Le indicazioni sono ispirate alle raccomandazioni e alle migliori pratiche internazionali". I principi generali, il cui significato è spiegato da criteri, sono: l'impegno (*l'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attività dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale*); la chiarezza (*gli obiettivi della consultazione, così come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la più informata possibile, il processo di consultazione, deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede le competenze tecniche*); la trasparenza (*tutte le fasi, gli aspetti e i costi del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini*); il sostegno alla partecipazione (*la consapevolezza dell'importanza dei processi di consultazione deve essere sostenuta anche mediante attività di informazione, comunicazione ed educazione volte ad accrescere la partecipazione e la collaborazione di cittadini, imprese e loro associazioni*); la privacy (*la consultazione pubblica deve garantire il rispetto della privacy dei partecipanti*); l'imparzialità (*la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialità del processo in modo tale da perseguire l'interesse generale*); l'inclusione (*l'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di consultazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate*); la tempestività (*la consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità effettiva di concorrere a determinare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista siano ancora in discussione e sussistano le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possano essere presi in considerazione*); l'orientamento al cittadino (*la consultazione richiede ai soggetti chiamati a partecipare un onere in termini di tempo e risorse e, pertanto, deve essere organizzata in modo da rendere tollerabile questo impegno e facilitare la partecipazione*).

accesso di cittadini ed imprese ai beni ed ai servizi pubblici. Le cause di talune inefficienze sono da rinvenire nel fatto che le azioni poste in essere al livello normativo sono state affiancate da interventi organizzativi ed amministrativi insufficienti e da investimenti economico-finanziari molto limitati, sia sotto il profilo del personale, che sotto quello delle procedure e delle tecnologie. Per tale motivo, il PNRR prevede, accanto ad azioni di riforma semplificativo-normativa, taluni interventi in tema di capacità amministrativa, attraverso specifiche azioni di supporto tecnico al livello locale, la digitalizzazione di taluni procedimenti, e la previsione di forme di assistenza a favore delle amministrazioni locali nel passaggio dal vecchio al nuovo regime²⁵.

Le azioni previste presuppongono misure normative di riordino dei processi e delle procedure, anche attraverso risorse finanziarie a supporto; nonché misure di semplificazione, anche amministrativa, da realizzare con le risorse che derivano dai fondi strutturali attivi nel settore.

È previsto, inoltre, che le attività di monitoraggio dell'attuazione delle misure di semplificazione comprendano attività di consultazione con gli *stakeholder* attraverso la creazione di *focus group* con le principali associazioni imprenditoriali, nonché campagne di comunicazione ai cittadini.

Il punto di raccordo tra i due documenti, l'Agenda per la semplificazione (2021-2023) e il PNRR (2021-2026), si rinviene nel paragrafo B. *Buona amministrazione* del PNRR (pp. 51, 52, 53), dove viene previsto, in via generale, il perseguimento dei seguenti obiettivi: la riduzione dei tempi per la gestione delle procedure (con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa); la liberalizzazione, la semplificazione (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), la reingegnerizzazione e l'uniformità delle procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese; la digitalizzazione delle procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l'Edilizia (SUAP e SUE) attraverso una gestione efficace ed efficiente del *back-office*, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale delle amministrazioni; il monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi, e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini.

²⁵ V. CERULLI IRELLI, A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2021; C. COTTARELLI, G. GOTTARDO, *La riforma della PA: cosa manca nel Pnrr*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 4 giugno 2021; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2021, 945 ss.; S. FABBRINI, *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2021; L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 17 del 2020; ID., *Il vero valore del Recovery Plan (spoiler: non sono le risorse)*, in *AIPDA, Forum next generation*, aprile 2021; S. FABBRINI, *Il PNRR vincolo per migliorare le politiche*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2021; C. DI MARZIO, *Il decreto semplificazioni 2021 'governance' del piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 3-4/2021, 117 ss.

La pianificazione di dettaglio, il coordinamento delle attività e la verifica dell'attuazione sono assicurati da un Tavolo tecnico²⁶ istituito ai sensi dell'art. 2 della Intesa sancita in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali (art. 15, decreto-legge n. 76/2020).

Sintetizzando, la semplificazione, in prevalenza amministrativo-normativa, concerne la mappatura dei procedimenti, delle attività e dei relativi regimi; l'individuazione del catalogo dei nuovi regimi; l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale; l'eliminazione di adempimenti superflui o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione della segnalazione certificata di inizio attività; il silenzio assenso; la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con regioni e comuni, a corredo dei quali si pone la modulistica standardizzata *online* e la digitalizzazione dei procedimenti per i settori dell'edilizia e delle attività produttive²⁷.

Ancora, nel paragrafo B, è previsto che, per superare le difficoltà riscontrate da cittadini ed imprese nei rapporti con le amministrazioni centrali e locali, è in previsione un lavoro di definizione di *standard* tecnici comuni di interoperabilità, in collaborazione con il Ministero per l'Innovazione Digitale, tramite il coinvolgimento delle amministrazioni centrali e locali, e la messa a punto di meccanismi di monitoraggio e di coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle funzioni e dell'esercizio. A sostegno di queste attività è prevista la creazione di un gruppo di esperti (strumento di assistenza tecnica, TA) che opereranno con il coordinamento delle amministrazioni regionali, sentite ANCI e UPI, e la cui attività sarà dislocata presso le amministrazioni territoriali ed avrà ad oggetto il supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio, quelle riguardanti le materie della VIA, delle infrastrutture, dell'urbanistica, dell'edilizia, del paesaggio); il supporto al recupero dell'arretrato; l'assistenza tecnica ai soggetti proponenti per la presentazione dei progetti; il supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure.

Sono pure previste azioni mirate, al fine di incentivare quelle misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati raggiunti, così introducendo incentivi alle *performance* (ai sensi del d. lgs. n. 150/2009) volti a valorizzare la partecipazione dei dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa, miglioramento della qualità dei servizi²⁸.

In questa direzione, sono stati emanati il decreto-legge n. 77/2021, recante le disposizioni in materia di *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*; e il decreto-legge n.

²⁶ Composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati dall'ANCI e dall'UPI, e quattro designati dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Le attività di coordinamento e la segreteria tecnica sono assicurate dall'Ufficio per la semplificazione e la sburocrazia del Dipartimento della Funzione Pubblica.

²⁷ C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in orizzontideldiritto.pub.com.

²⁸ M. TURRI, G. BARBATO, C. NOBILI, *Il ciclo della performance nei ministeri: necessità di superamento dell'approccio adempimentale e la nuova sfida del PNRR*, in *RU Risorse umane nella PA*, n. 4-5/2021, 84 ss.; L. OLIVERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici. PNRR - Dirigenza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2021, 691 ss.; M.C. MANCA, *PNRR - Ipotesi di organizzazione dell'ente locale e correlazione agli obiettivi di performance*, in *Finanza e tributi locali*, n. 11/2021, 25 ss.

152/2021 recante le *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*.

Entrambi i decreti provano il carattere “accentratore” di questa prima fase nella progettazione del sistema normativo a supporto della realizzazione dei progetti connessi all’attuazione del PNRR. Ed infatti, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di “definire la strategia e il sistema di governance nazionali per l’attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari”; di “imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti Piani, per consentire un’efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti”; “di introdurre misure relative all’accelerazione dei procedimenti relativi agli interventi in materia di transizione ecologica e digitale e di contratti pubblici” (decreto legge n. 77)²⁹;

ancora, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di “definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza coerentemente con il relativo cronoprogramma di tale Piano”; “di un’ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all’attuazione del Piano, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi”; “di introdurre apposite e più incisive misure in tema di sistema di prevenzione antimafia, coesione territoriale, gestioni commissariali, organizzazione della giustizia, sostegno alle imprese agricole e agli organismi sportivi” (decreto-legge n. 152).

Tali misure, sebbene rispondano a quelle esigenze semplificatorie strumentali alla realizzazione accelerata dei progetti connessi al PNRR, necessitano di *standard* di uniformità sotto il profilo della trasparenza e dei controlli³⁰.

È pure previsto l’impegno che il lavoro di semplificazione, quello di riduzione degli oneri burocratici proseguiranno, in modo progressivo e costante, fino al 2026, insieme all’azione sul miglioramento della *performance* amministrativa.

Il PNRR indica espressamente come la semplificazione della legislazione sia un “intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni” e, al fine di migliorare l’efficacia e la qualità regolazione della regolazione, assumono un rilievo prioritario le seguenti misure (pp. 68 ss.):

²⁹ In tema di contratti pubblici e misure del PNRR, cfr. C. CONTESSA, *La nuova “governance” del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2021, 751 ss.; C. GUCCIONE, A. SERAFINI, M. FERRANTE, *I contratti pubblici. PNRR - Governance e semplificazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2021, 753 ss.; R. DE NICTOLIS, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2021, 729 ss.

³⁰ Audizione del Presidente dell’ANAC, sul documento recante la “Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), anno 2021”, (DOC. CCLXIII, n.1), presso la I Commissione - Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni Camera dei deputati, 3 marzo 2022, “La trasparenza, infatti, costituisce uno strumento imprescindibile ad un efficiente processo di selezione del contraente e, per questo, l’Autorità ribadisce innanzitutto la rilevanza della previsione e dell’implementazione di una Piattaforma unica della trasparenza, collegata ad un processo di revisione e riorganizzazione della disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione; obiettivi che, seppur non inseriti nel PNRR approvato dall’Unione europea, restano di primaria importanza. Al momento quindi gli opportuni contrappesi del cammino di semplificazione delle procedure possono essere individuati, per un verso, nel percorso di digitalizzazione delle procedure di gara intrapreso con il decreto-legge n. 77/2021, essenzialmente mediante il rafforzamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici”.

la programmazione delle iniziative normative del Governo, in modo da consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione;

l'analisi e la verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale³¹. Si tratta di un'opportunità molto importante che il PNRR offre per raggiungere obiettivi di rado considerati negli ambiti dell'azione di governo³²;

la maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione;

la riduzione del *gold plating*³³;

il monitoraggio e la valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti

³¹ L'art. 14 della legge n. 246/2005, sulla semplificazione della legislazione, prevede che l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi normati di esclusione.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La materia è altresì disciplinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 15 settembre 2017, n. 169, Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione.

Per l'analisi successiva sull'impatto delle leggi, oltre alla VIR sopra citata, l'art. 1 della legge n. 144/1999 prevede che, al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, istituiscono e rendono operativi (...) propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dell'Economia, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione.

³² M. RUBECHI, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbinate, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 72(3-4), 139, rileva come tale opportunità "potrebbe contribuire anche a definire meglio i contorni della nostra forma di governo, tramite un potenziamento della funzione di controllo del Parlamento rispetto a quella dell'esecutivo. La valutazione delle politiche pubbliche è infatti una delle frontiere che caratterizza i rapporti tra gli organi nelle democrazie contemporanee e, dunque, un suo potenziamento potrebbe riverberarsi sul funzionamento delle nostre istituzioni ben al di là della portata del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

³³ Disciplinato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge delega n. 11 del 2016, e si concreta nel divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie, che non costituisce "un principio di diritto comunitario" e sul quale si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 100 del 2020.

Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010 "which goes beyond what is required by that legislation, while staying within legality. Member States have large discretion when implementing EC directives. They may increase reporting obligations, add procedural requirements, or apply more rigorous penalty regimes. If not illegal, 'gold plating' is usually presented as a bad practice because it imposes costs that could have been avoided".

e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. *regulatory sandbox*), nonché l'applicazione del principio “*digital by default*” nelle proposte normative³⁴;

l'applicazione, in via sperimentale e progressiva, dei risultati provenienti dalle scienze cognitive e dall'economia comportamentale applicata alla regolazione;

il monitoraggio costante dei processi di adozione da parte del Governo dei provvedimenti attuativi delle disposizioni normative e la sperimentazione di nuovi indicatori di valutazione dell'azione/programma di Governo, anche mediante l'implementazione della piattaforma *Monitor* e del relativo applicativo *web* della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Alla realizzazione di queste misure, talune in parte già a regime, si pone la posizione dell'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*.

3. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione

Sintetizzando, il nuovo modello di *governance* disciplinato dal decreto-legge n. 77 prevede la Cabina di regia, quale organo politico con poteri di indirizzo e coordinamento del PNRR; la Segreteria tecnica, organo di supporto delle attività della Cabina di regia; il Servizio centrale per il PNRR, presso il Ministero delle Finanze ed avente compiti di monitoraggio e di controllo; e l'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione*³⁵.

L'Unità si pone quale strumento al servizio della realizzazione del PNRR e si raccorda con il Nucleo per l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁶ (articolo 1 della legge n. 144/1999).

Al fine di realizzare le misure di semplificazione normativa previste nel PNRR, l'Unità svolge i seguenti compiti: quello di individuare “gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative” e proporre “rimedi” (art. 5, comma 3, lett. a); coordinare, anche sulla base delle verifiche dell'impatto della regolamentazione³⁷, curate dalle amministrazioni, l'elaborazione di proposte per superare “le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione” (lett.

³⁴ Testuale “digitale per definizione”, nel senso che le pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione principale. Cfr. D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7/2022, 103 ss.

³⁵ Tale struttura, istituita nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, avrà una durata temporanea, superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrarrà fino al completamento del PNRR, comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

³⁶ Secondo il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi: “L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è un percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate. Essa costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e consiste in una analisi ex ante degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”. I risultati dell'analisi di impatto sono contenuti in una “Relazione AIR” che, nei casi previsti dalla normativa, accompagna gli schemi di atti normativi del Governo”.

³⁷ Art. 14, legge n. 546/2005.

b); curare l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa (lett. c); promuovere e potenziare "iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri", considerando "le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale" (lett. d); ricevere e considerare le proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa avanzate da soggetti pubblici e privati (lett. e).

In raccordo con L'Unità opera l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica, per lo svolgimento dei seguenti compiti:

a) promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa della gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le *task force* di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR;

b) promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR;

c) misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese;

d) 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;

e) pianificazione e verifica su base annuale degli interventi di semplificazione.

Un altro organismo, servente un ruolo per la realizzazione dei progetti connessi al PNRR, è il *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali, dei rispettivi organismi associativi, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile, delle organizzazioni della cittadinanza attiva³⁸. Il Tavolo svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

4. Conclusioni

La scelta operata per la realizzazione delle misure del PNRR, con riferimento alla chiarezza della normazione, sia sotto il profilo della comprensibilità, che sotto quello dell'accessibilità, sullo sfondo del necessario e massiccio ricorso alla digitalizzazione, è stata quella dell'"accentramento", così riconoscendo un ruolo decisivo all'azione di coordinamento della nuova *Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*.

L'ispirazione centralistica che ha caratterizzato già la fase dell'elaborazione e, poi, soprattutto le scelte relative alla *governance* del PNRR trova, almeno in parte, giustificazione nel contesto emergenziale nel quale l'intervento in esame si colloca: soprattutto la necessità di rispettare le

³⁸ Ne fanno parte l'Osservatorio Civico ed il Forum Nazionale del Terzo Settore.

scadenze che condizionano l'accesso ai finanziamenti non consente un coinvolgimento pieno delle Regioni e degli enti locali, che pure saranno chiamati a intervenire come soggetti attuatori dei progetti previsti dal Piano.

Il paradosso fondamentale del PNRR consiste proprio nella circostanza che esso intende far fronte, con misure emergenziali, a carenze strutturali della macchina amministrativa dell'ordinamento; ma perché tale azione sortisca effetti apprezzabili è necessario sopperire alle carenze sul piano della capacità amministrativa degli enti pubblici, che rappresentano alcune delle più gravi patologie dell'assetto istituzionale. Il risultato dipende soprattutto dalla capacità che le istituzioni centrali sapranno dimostrare di svolgere un'efficiente attività di coordinamento di tutti gli attori coinvolti nel processo di attuazione del PNRR. In tal senso, una maggiore partecipazione delle Regioni e dei rappresentanti degli enti locali nella stessa predisposizione del Piano avrebbe forse giovato a una più fedele ricognizione delle criticità che si stanno manifestando nella fase progettuale e di quelle che probabilmente emergeranno in quella attuativa.

Dalla prima Relazione presentata dal Governo al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (pp. 18-20), il cui scopo è quello di rappresentare le modalità di utilizzo delle risorse del programma NEXT GENERATION EU, dei risultati raggiunti e delle misure che si renderanno necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti, si legge che spetta al Ministro per gli affari regionali e le autonomie la funzione di raccordo dei diversi organismi indicati per la *governance* del Piano, in quegli ambiti dove le funzioni centrali di programmazione e di attuazione necessitano del coordinamento con l'esercizio di competenze degli enti territoriali.

Per esercitare questa funzione sono stati costituiti tavoli tecnici di confronto permanenti tra Ministeri, regioni ed autonomie locali, al fine di garantire la condivisione dei contenuti degli interventi e definirne le modalità di realizzazione. Per implementare queste forme di raccordo, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie è stato istituito il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato e gli enti territoriali, con compiti di istruttoria dei tavoli tecnici, di supporto per la elaborazione di progetti "bandiera", di assistenza agli enti territoriali.

In ordine alle funzioni svolte dall'*Unità*, la necessità di garantire la qualità della normazione e dell'azione amministrativa non è posta solo al servizio della realizzazione degli obiettivi contenuti nel Piano, ma sull'obiettivo del miglioramento della regolazione con riferimento all'intero ordinamento giuridico. Ed anche sul piano delle funzioni, indipendentemente dall'attuazione del PNRR, secondo una prospettiva evolutiva, le misure approntate potranno forse diversamente articolare l'intero edificio istituzionale, in quanto le azioni ad oggi ipotizzate sono: la riduzione degli eccessi e delle complicazioni nella legislazione; l'analisi dei problemi riscontrati nei metodi dell'attività regolatoria ed in particolare sulla produzione legislativa e sulle politiche di semplificazione in essere; il potenziamento delle iniziative di sperimentazione normativa attraverso il ricorso alla digitalizzazione ed all'intelligenza artificiale nella stesura, nella formazione e nell'applicazione della regolazione; la verifica delle proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati; la

predisposizione di appositi studi³⁹, sui quali possano confrontarsi i protagonisti istituzionali dell'attività regolatoria, in Italia e in altri Stati dell'Unione europea, per giungere all'elaborazione di un programma di azioni prioritarie di razionalizzazione e revisione normativa; la progettazione di un monitoraggio sull'attuazione delle misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Nel complesso, mentre si sarebbe potuto massimamente valorizzare il ruolo delle Conferenze⁴⁰, la funzione unitaria che si riconnette all'attuazione del PNRR è stata rimessa alla competenza di strutture centrali che consentono di individuare tempestivamente i possibili ritardi ed ostacoli operativi. In tale direzione si spiega il coinvolgimento delle regioni all'interno di tali organismi centrali e la previsione di cui all'art. 12 del decreto legge n. 77/2021 a proposito dell'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni “degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti”.

Si tratta di un potere sostitutivo che, esercitato entro i limiti della legalità costituzionale⁴¹, comunque inciderà sulla capacità amministrativa degli enti attuatori, a qualsiasi livello coinvolti, chiamati, responsabilmente, a realizzare il preminente valore dell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani, nel pieno rispetto degli *standard* e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente; e tenuto conto che le disposizioni del decreto legge n. 77, “in quanto direttamente attuative degli obblighi

³⁹ Come sostenuto dal Consiglio di Stato, per potenziare “la capacità istituzionale delle amministrazioni preposte alla gestione dei procedimenti normativi, occorre investire massicciamente sulla “cultura” della regolamentazione. È necessario, cioè, che le persone chiamate a svolgere le funzioni di *law making* acquisiscano una piena consapevolezza dell'utilità della sistematica e circolare attività di valutazione delle norme”, a supporto della quale si pone come *indispensabile* un forte investimento sulla formazione, anche di carattere comparativistico e socioeconomico, degli appartenenti agli uffici legislativi e dei componenti dei plessi organizzativi istituzionalmente deputati all'effettuazione delle analisi delle regolamentazioni (Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 1458/2017).

⁴⁰ Da ultimo, E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 502 ss.

⁴¹ Sulla giurisprudenza costituzionale, R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 7, che ne opera una sintesi: “i poteri sostitutivi costituzionalmente previsti devono essere disciplinati esclusivamente dalla legge, che ne definisce i presupposti sostanziali e le condizioni procedurali di esercizio, in ossequio al principio di legalità; i poteri sostitutivi sono una pluralità e possono essere previsti anche da leggi speciali (secondo il modulo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.), nonché da leggi regionali nell'ambito dei rapporti tra governo regionale e governi locali; i poteri sostitutivi statali si esercitano anche verso le regioni a statuto speciale e le province autonome; i poteri sostitutivi possono essere esercitati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale o di adempimento illegittimo e devono riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*; l'esercizio in concreto dei poteri sostitutivi statali deve essere affidato a commissari straordinari ovvero ad organi locali indicati dal Governo quali commissari ad *acta*; devono essere esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione, svolgendo un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni, e del principio di sussidiarietà (che per gli atti normativi implica la cedevolezza della regolazione sostitutiva); l'esercizio del potere sostitutivo deve essere caratterizzato da una ragionevole temporaneità; non è consentito l'esercizio di poteri ad “effetto legislativo” da parte dei commissari ad *acta*, rispetto all'azione dei quali le regioni sostituite non possono comunque interferire”.



assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

L'esercizio di tali poteri conferisce al governo centrale un ruolo decisivo nella funzione di indirizzo, di coordinamento e di controllo, ma non senza criticità, poiché si tratta di incidere su procedure che coinvolgono enti propriamente amministrativi e nelle loro diverse articolazioni territoriali, rendendo forse difficile la stessa capacità del governo di intervenire in modo uniforme. Pur tuttavia, si tratta di valorizzare gli articoli 117, secondo comma, lettera m), ed il 120, che pongono il principio di coesione sociale quale fondamento dei rapporti tra tutti gli organi di governo, disciplinando l'esercizio dei poteri sostitutivi quando sia necessario garantire i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali.