

La governance del PNRR e le misure di semplificazione regolatoria e amministrativa

di Roberta De Paolis, Andrea Giorgi

20-12-2021

Questo contributo fa parte della sezione "Il PNRR in dettaglio visto dalla Next Generation" del numero 2/2021 di Pandora Rivista "Next Generation EU. Leggere il PNRR" - nata da una collaborazione con l'esperienza di "Next Generation Research", un gruppo di giovani ricercatori e ricercatrici di diverse discipline della Scuola Superiore Sant'Anna e di altre Università. Per maggiori dettagli è possibile leggere l'introduzione a questa sezione, a cura di Francesca Coli e Alessandro Mario Amoroso, che presenta anche l'indice di tutti i 18 contributi di "Next Generation Research". Per ricevere il numero, e le altre riviste cartacee uscite, è possibile abbonarsi a Pandora Rivista per il 2021. Tutte le indicazioni si trovano a questo link.

Con l'approvazione del Decreto Semplificazioni bis n. 77/2021[1] è stata delineata la nuova governance per la gestione dei fondi europei volti a far ripartire l'Italia. Più nello specifico, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) definitivo ammonta complessivamente a 222,1 miliardi di EUR, di cui 191,5 miliardi riconducibili al Next Generation EU e 30,6 miliardi al Fondo Complementare[2]. Affinché queste risorse potessero essere ricevute, l'Italia ha dovuto dare prova di possedere un sistema di allocazione e garanzie sufficientemente credibile e solido. È dunque con lo spirito di soddisfare questa ineludibile condizione preliminare che il programma di attuazione del PNRR è stato strutturato in base ad un'articolazione su più livelli, simile a quella delle best practices societarie in tema di gestione dei rischi e sistemi di controllo interni. Di seguito si darà brevemente conto dell'architettura attuativa disegnata dal Decreto n. 77/2021, sulla base di quanto prospettato dal PNRR stesso, per poi esaminare le principali misure improntate ad una comune logica di semplificazione.

L'architettura attuativa: i livelli di intervento e le tendenze centripete

In primo luogo, l'attuazione del Piano è delegata alle Amministrazioni centrali, alle Regioni e agli enti locali, i quali dovranno procedere tenuto conto delle loro competenze istituzionali, settore di riferimento e natura dell'intervento. Essi potranno giovare dell'ausilio di due bracci operativi: uno costituito da strutture e procedure già esistenti - soprattutto in tema di prevenzione, correzione e sanzione delle irregolarità, degli indebiti utilizzi di risorse, delle frodi, conflitti di interessi e potenziali doppi finanziamenti pubblici degli interventi - e un altro costruito su misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo di cui si tratterà nel prosieguo. A mero titolo esemplificativo, un catalizzatore fondamentale è rappresentato dalla semplificazione delle norme sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e dalla velocizzazione delle relative procedure.

Per garantire l'efficienza e l'efficacia del livello operativo, interviene un secondo piano di intervento radicato nella Presidenza del consiglio dei ministri. In questo frangente, si registra un'interazione costante tra diversi organi di cui la cosiddetta 'Cabina di regia' ne rappresenta il centro nevralgico, esercitando funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale. Si tratta di una struttura a geometrie variabili. In essa partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna

seduta; i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano per le questioni di competenza regionale o locale; il Presidente della Conferenza, su questioni di interesse di più Regioni o Province autonome; nonché i rappresentanti dei singoli soggetti attuatori, dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale laddove necessario. Risulta evidente come l'obiettivo principale di una simile organizzazione sia quello di garantire la razionalizzazione, il miglioramento e l'efficacia degli interventi funzionali all'attuazione del Piano.

La Cabina di regia è inoltre supportata da organismi che garantiscono un periodico dialogo e aggiornamento con Parlamento, Conferenza Unificata e Consiglio dei Ministri; la risoluzione di potenziali ostacoli normativi, regolamentari e burocratici; un luogo consultivo per materie e profili connessi all'attuazione del PNRR. Si tratta rispettivamente della Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, nonché del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. Il carattere nevralgico di questo livello di coordinamento è reso inequivocabile dalle previsioni in punto di poteri sostitutivi. Difatti, laddove i soggetti attuatori non rispettassero gli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR ovvero vertessero in uno stato di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio, essi ricevono un termine non superiore a trenta giorni prima che poteri sostitutivi siano attribuiti ad altri soggetti. Parimenti accade in caso di perdurante e insuperabile dissenso: in queste circostanze è la Segreteria Tecnica che propone al Presidente del Consiglio dei ministri le iniziative necessarie e le potenziali determinazioni ai fini della sostituzione.

In ultimo, il terzo livello dell'architettura di governance è quello dedicato alle attività di monitoraggio sull'attuazione del Piano e di rendicontazione, nonché a tutte quelle iniziative che garantiscono il contatto tra il nostro ordinamento e la Commissione europea. Queste ultime attività sono affidate al Servizio centrale per il PNRR e all'ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato con funzione di audit del Piano e di monitoraggio anticorruzione, entrambi istituiti presso il Ministero di Economia e Finanza (MEF). Un'apposita struttura di coordinamento individuata da ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi in base al Piano assicura, inoltre, una costante interlocuzione con il Servizio centrale, funzionale ad una corretta attuazione delle misure e delle riforme previste dal Piano.

In definitiva, a fronte di una governance distribuita su tre livelli, si registra una tendenza piuttosto deliberata a centralizzare nella Presidenza del Consiglio dei Ministri le 'teste' della gestione degli oltre 200 miliardi del Recovery Plan. Whatever it takes, ça va sans dire.

La centralità delle misure di semplificazione: un macro-obiettivo, più assi di intervento
Così delineato il sistema di governance previsto dal PNRR, occorre soffermarsi brevemente su quella che, tra le riforme, riveste un ruolo cruciale nell'economia dello stesso, ponendosi come preconditione strutturale per la realizzazione e la compiuta attuazione dei numerosi obiettivi del Piano e, più in generale, per il rilancio e la modernizzazione dell'intero sistema Paese: la semplificazione normativa e amministrativa. L'esigenza di mettere mano alle numerose complicazioni amministrative e di ridurre le inefficienze del sistema regolatorio è, in effetti, ormai da tempo in cima alle priorità delle agende riformatrici dei Paesi ad economia di mercato, costretti a fare i conti con l'aumento esponenziale delle funzioni amministrative esercitate dai pubblici poteri, l'emersione di nuovi interessi pubblici, diffusi e collettivi (da bilanciare con quelli tradizionali), la moltiplicazione degli apparati e delle strutture amministrative deputati alla loro tutela e una diffusa tendenza all'iper-regolazione, sospinta dal processo di integrazione europea e dalla globalizzazione giuridica[3]. In tale contesto, caratterizzato dall'aumento dei centri di produzione normativa e dalla creazione di sistemi di governance multilivello, le misure di semplificazione di regole e procedure si

dimostrano, da un lato, funzionali ad agevolare i rapporti tra amministrazione e amministrati e ad accrescerne la fiducia reciproca; dall'altro, ad incrementare la competitività del sistema produttivo e ad attrarre capitali e investitori (soprattutto esteri), scoraggiati da ordinamenti che presentano legislazioni ipertrofiche, oscure e instabili e procedure amministrative farraginose, articolate e complesse.

La crisi pandemica, con i suoi devastanti effetti sul sistema sanitario, economico-produttivo e sul tessuto sociale, ha rappresentato quindi l'occasio legis per affrontare alcune debolezze e disfunzioni strutturali del nostro sistema amministrativo, in linea con le Raccomandazioni espresse dalla Commissione europea[4]. Se queste sono le premesse, non desta troppo stupore l'attenzione (quasi ossessiva) dedicata dal PNRR agli interventi di semplificazione e al rafforzamento della capacità amministrativa del settore pubblico, nell'ottica - contingente - di una pronta ed effettiva attuazione dei progetti di investimento previsti dal Piano (soggetti di frequente ad ostacoli burocratici, regimi amministrativi sproporzionati, procedure autorizzatorie differenziate e altri colli di bottiglia); nonché, in una prospettiva di lungo termine, in funzione dell'erogazione di beni e servizi pubblici che soddisfino gli standard qualitativi attesi e le legittime esigenze di cittadini e imprese. Una Pubblica Amministrazione competente, efficace ed efficiente, liberata dai vincoli burocratici superflui, orientata al risultato e messa in grado di esercitare la propria fisiologica discrezionalità amministrativa rappresenta, infatti, un tassello fondamentale per la tempestiva ed efficace implementazione del Piano. Di qui, la necessità di politiche di semplificazione che si pongano l'obiettivo di trasformare lo Stato da «creatura ambigua, irragionevole, lontana» in «amico sicuro e autorevole», per riprendere le suggestive parole di Massimo Severo Giannini nel Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato del 1979[5].

L'assoluta centralità del tema 'semplificazioni' nell'economia complessiva del Piano trova già una prima conferma nella circostanza che lo stesso viene affrontato e declinato, sotto diverse angolature, in vari passaggi del PNRR: tra le riforme abilitanti, volte a rimuovere gli ostacoli amministrativi, i costi regolatori e gli oneri procedurali che impattano negativamente sulle attività economiche e sulla qualità dei servizi erogati al pubblico; nell'ambito delle riforme orizzontali, consistenti in innovazioni strutturali del contesto ordinamentale che incidono trasversalmente su tutte le Missioni del Piano, ove un posto di prim'ordine è occupato dalla riforma della Pubblica Amministrazione; all'interno della Componente 1 della Missione settoriale 1, dedicata alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A., nel quadro di una più ampia strategia volta ad accrescere l'efficacia e l'efficienza dei processi decisionali pubblici attraverso il pieno ricorso al digitale e all'innovazione tecnologica.

Il Piano, in linea con la sua natura programmatica e la sua indole riformista, abbraccia una nozione ampia e omnicomprensiva di semplificazione, prevedendo interventi tanto sul versante normativo quanto su quello amministrativo-procedurale. Benché concettualmente distinti, si tratta di due ambiti di intervento complementari e funzionalmente integrati all'interno di una complessiva strategia di riforma.

La semplificazione normativa tra esigenze di certezza e prevenzione della corruzione

Il primo fondamentale ambito di azione, all'interno delle riforme c.d. abilitanti, concerne la semplificazione e razionalizzazione della legislazione, quale obiettivo di interesse trasversale alle sei Missioni del PNRR e intervento riformatore imprescindibile per la crescita e lo sviluppo del Paese. Correttamente il Piano evidenzia l'impatto negativo di un numero eccessivo di leggi, formulate spesso in maniera poco chiara e intellegibile, sulla vita dei cittadini e sulla competitività del sistema economico. L'inflazione legislativa e regolamentare che caratterizza il nostro Paese rappresenta senz'altro un freno all'avvio e allo svolgimento di attività economiche nonché un fattore patologico di disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Ma vi è di più. Normative

alluvionali, stratificate, ripetutamente modificate e spesso di difficile interpretazione e applicazione (quella che Gaetano Filangieri, nel suo classico *La scienza della legislazione*, avrebbe definito una «legislazione artificiosa, oscura e complicata»[6]) non solo producono instabilità e incertezza dei rapporti giuridici, ma sono oramai annoverate dagli indicatori internazionali tra i fattori di contesto in grado di favorire l'insorgenza di fenomeni di corruzione e maladministration e di condurre ad una progressiva degenerazione del sistema istituzionale, politico e amministrativo[7]. Di ciò il Piano mostra piena consapevolezza, evidenziando i nessi tra una legislazione sovrabbondante e caotica e la diffusione di comportamenti corrotti: se la corruzione può annidarsi e alimentarsi «nell'eccesso e nella complicazione delle leggi», la semplificazione normativa rappresenta, allora, in via generale uno strumento e un rimedio idoneo ad evitare la moltiplicazione dei fenomeni corruttivi, che nelle troppe leggi trovano un naturale brodo di coltura. Sul punto, il PNRR auspica, tra le altre cose, la semplificazione delle «norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (...)», delle «disposizioni sulla trasparenza» e «delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative». Pertanto, ad una prima lettura, pare emergere un approccio al problema della corruzione piuttosto 'omeopatico' - che tuttavia funziona per sottrazione - laddove si intende contrastare il rischio corruttivo ridimensionando il perimetro delle norme anticorruzione. In una parola: simili sine similibus.

Peraltro, e più in generale in tema di semplificazione normativa, è un dato difficilmente controvertibile che le politiche e gli interventi sperimentati nel nostro Paese negli ultimi decenni non abbiano (o abbiano solo in minima parte) prodotto gli effetti desiderati in termini di riduzione dello stock legislativo e rimozione dei vincoli e degli oneri amministrativi. Il PNRR potrebbe dunque rappresentare l'occasione propizia per superare i limiti connaturati ad interventi estemporanei e settoriali e avviare una politica di semplificazione a carattere sistematico e continuativo, intervenendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Tale ambizioso obiettivo passa inevitabilmente per il rafforzamento delle strutture per la semplificazione amministrativa e normativa, da un lato, e per il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, dall'altro.

Quanto al primo profilo, al di là del potenziamento delle strutture del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (in primis dell'Ufficio per la semplificazione), di notevole interesse appare l'istituzione presso la stessa Presidenza del Consiglio dei ministri di una nuova struttura di missione che prende il nome di 'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione'. Tale struttura, istituita dal Decreto Semplificazioni[8], trae ispirazione da alcuni modelli virtuosi presenti nei paesi di common law, quali l'Office of Information and Regulatory Affairs negli Stati Uniti o l'indipendente Law Commission britannica, che negli anni hanno dato prova di un'efficace attività di codificazione e di semplificazione del corpo normativo. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione è incardinata presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e si affianca alla preesistente Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. La sua durata è temporanea (non oltre il 31 dicembre 2026) ed è strettamente legata al completamento dell'attuazione del PNRR. Tra i numerosi compiti ad essa assegnati spiccano l'individuazione degli ostacoli all'attuazione del Piano derivanti da disposizioni normative (e dalle relative misure attuative) e la proposizione di adeguati rimedi; il coordinamento dell'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dal quadro normativo vigente; l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie funzionali alla razionalizzazione e revisione normativa; nonché la promozione e il potenziamento di iniziative di sperimentazione normativa. Tale organismo, la cui collocazione 'topografica' rappresenta un epifenomeno della più generale strategia di governance accennata in apertura, è dunque di rilevanza centrale nella dinamica funzionale pensata per l'attuazione del PNRR.

Relativamente al secondo aspetto, una normazione chiara, comprensibile e accessibile e procedure semplici e ben congeniate fin dal principio (*ex ante*) agevolano le misure e gli interventi di semplificazione (*ex post*), che dalla qualità delle regole e dalla semplicità dei procedimenti traggono un indiscusso beneficio. Qualità della regolazione e semplificazione (normativa ed amministrativa) rappresentano, dunque, due facce della stessa medaglia e si trovano in rapporto di reciproca integrazione. A tal riguardo, accanto ai tradizionali strumenti dell'analisi e della verifica di impatto della regolazione (*Air e Vir*), arricchite dall'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale, un rilievo particolare è assunto dalla riduzione del cosiddetto *gold plating*, ossia dall'impegno a non introdurre o mantenere nell'ordinamento domestico livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla direttive europee, al fine di non gravare cittadini e imprese di oneri amministrativi non necessari.

La semplificazione amministrativa: efficienza e tempestività al centro della Buona Amministrazione
Il secondo asse di intervento si concentra sulla semplificazione amministrativa e sul rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa del settore pubblico, con l'obiettivo di eliminare i vincoli burocratici e gli adempimenti non indispensabili, rendere più performante e tempestiva l'azione della Pubblica Amministrazione e ridurre tempi e costi per imprese e cittadini. Attorno al concetto di 'Buona Amministrazione' - più volte evocato dal Piano - si coagulano una serie di obiettivi specifici, accumulati dall'esigenza di semplificare e accelerare le procedure direttamente collegate all'implementazione del PNRR, al fine di rispettare le tempistiche serrate assegnate dall'Europa e poter accedere alle risorse stanziare per la realizzazione degli investimenti. Nello specifico, l'azione riformatrice si muove nel solco già tracciato dall'Agenda per la semplificazione 2020-2023[9], le cui linee di indirizzo corrispondono grossomodo agli obiettivi previsti dal Piano. Tra gli interventi prioritari si segnalano: la velocizzazione delle procedure - soprattutto quelle complesse che prevedono la partecipazione di una pluralità di soggetti e una molteplicità di interessi da ponderare - e il contingentamento dei tempi per la loro gestione, allo scopo di accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa[10]; la liberalizzazione, semplificazione, 'reingegnerizzazione' e uniformazione dei regimi e delle procedure amministrative, attraverso l'adozione di un opportuno 'inventario' delle stesse; l'eliminazione degli adempimenti amministrativi non necessari e delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale; la completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi e la piena attuazione del principio *once only*[11] nei rapporti tra Amministrazioni e amministrati.

I contratti pubblici: alla ricerca di una semplificazione normativa tra ragioni d'urgenza e sistematizzazioni a regime

Al macro-obiettivo della semplificazione il Piano affianca, poi, l'impegno ad intervenire in particolari settori nevralgici[12], le cui normative e procedure necessitano di un'opera di sostanziale razionalizzazione. Tra le varie azioni previste, assume carattere prioritario la semplificazione in materia di contratti pubblici. La ragione, intuitiva, è messa in luce dal Piano stesso: «la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia», due ingredienti imprescindibili della ricetta per la ripresa post-pandemica. E tale semplificazione deve investire tutte le fasi del contratto pubblico (l'intero *public procurement cycle*), puntando a ridurre innanzitutto i tempi della procedura di affidamento, funzionale all'aggiudicazione e alla successiva stipula del contratto, nonché quelli della fase di esecuzione, preordinata alla realizzazione dell'opera. La velocità e la snellezza dei processi di approvvigionamento pubblico saranno, dunque, fondamentali per poter realizzare l'ingente mole di investimenti pubblici previsti dal PNRR.

Per perseguire l'obiettivo di assicurare appalti pubblici «efficienti, trasparenti e con tempi certi»[13],

la strategia messa in atto dal Piano è duplice e ruota attorno alla distinzione tra misure urgenti e misure a regime. Le prime adottano - secondo una logica da 'terapia d'urto' - una normativa speciale che riprende e rafforza le semplificazioni già varate con il Decreto Semplificazioni[14], prorogandone l'efficacia fino al 2023. Tra i principali ambiti di intervento, meritano di essere segnalati quelli relativi alle verifiche antimafia e ai protocolli di legalità; alla limitazione della responsabilità per danno erariale ai soli casi di dolo; alla modifica della fattispecie di abuso d'ufficio ex. art. 323 c.p.[15]; al contingentamento dei tempi della fase pubblicistica della gara[16]; al contenimento dei tempi di quella privatistica di esecuzione del contratto; alla riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti; nonché alla digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza. Sotto alcuni aspetti, si tratta di una sostanziale deregolamentazione del settore con cui si è inteso dare una risposta politica e immediata alla situazione post pandemica. Sintomatico della volontà di accelerare e semplificare 'a qualsiasi costo' è proprio l'intervento volto a ridimensionare il reato di cui all'articolo 323 del codice penale, laddove è prevista l'eliminazione dei regolamenti dal novero delle fonti capaci di azionare l'abuso d'ufficio, oltretutto la previsione per cui le norme di rango primario sono idonee ad innescare la criminalizzazione del contegno dell'agente solo nella misura in cui non lascino margini di discrezionalità. Risulta evidente come nella pratica si sia inteso sottrarre al deterrente della sanzione penale numerose ipotesi di abuso, sino a poter ipotizzare una vera e propria depenalizzazione di fatto dell'intera fattispecie.

Le linee di azione del Piano relative alle misure urgenti hanno trovato attuazione nel recente Decreto Semplificazioni bis[17], che ha previsto, tra le altre cose, meccanismi di rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e ha introdotto una disciplina ad hoc, ispirata a logiche di semplificazione procedurale e accelerazione dei tempi, per le opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto[18] nonché per i progetti e gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse e i fondi del PNRR. Ne risulta un quadro normativo frammentato e complesso, di difficile interpretazione e applicazione, fatto di regimi ordinari e speciali, discipline temporanee e derogatorie, in controtendenza con l'obiettivo dichiarato della razionalizzazione e semplificazione della materia. Prosegue, inoltre, la 'fuga' dal Codice dei contratti pubblici[19] e si confermano alcune tendenze in atto, quali la creazione di una disciplina speciale - parallela a quella prevista in via ordinaria dal Codice - per l'affidamento dei contratti sotto la soglia di rilevanza europea (peraltro innalzata quanto agli importi) e il riconoscimento di una maggiore discrezionalità alle stazioni appaltanti nel ricorrere a procedure semplificate, quali l'affidamento diretto e la procedura negoziata senza bando, con inevitabili rischi per la concorrenzialità e la trasparenza degli affidamenti.

Diametralmente opposta è la logica delle misure a regime, che puntano ad una sistematizzazione della materia e impattano in profondità sulla disciplina dei contratti pubblici. Il giudizio fornito dal Piano sulla recente esperienza di codificazione non è dei più lusinghieri: «la complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative». Se questa è la diagnosi (peraltro condivisibile), la cura consiste in un deciso revirement rispetto all'opzione manifestata al momento della trasposizione della nuova normativa europea in materia di contratti pubblici. Allora (correva l'anno 2016) si decise di andare ben al di là del mero recepimento delle direttive europee del 2014[20], dettando una disciplina di maggior rigore e dettaglio al fine di tutelare interessi ulteriori e obiettivi ritenuti dal legislatore meritevoli di protezione, quali il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata e la prevenzione della corruzione. Ne è risultato un Codice per certi versi 'ibrido' che, nel tentativo di fornire una risposta compiuta alle numerose criticità presenti nel settore dei contratti pubblici, non ha brillato per chiarezza ed efficienza, palesando le sue contraddizioni e la sua latente «aspirazione moralizzatrice»[21].

In aperta controtendenza con la precedente impostazione, la riforma del sistema dei contratti pubblici prevista dal PNRR si concreta nel recepimento delle norme delle tre direttive europee del

2014 - secondo la tecnica del cosiddetto copy-out - integrate esclusivamente là dove non siano sufficientemente dettagliate o auto-esecutive (self-executing) e ordinate in una nuova disciplina più snella rispetto a quella attualmente vigente. L'obiettivo della riduzione e razionalizzazione della normativa in materia di contratti pubblici presuppone, quindi, l'impegno a ridurre al massimo le regole che vanno al di là di quanto richiesto dalla normativa europea, per non imporre a cittadini e imprese costi che potrebbero essere evitati (c.d. divieto di gold plating)[22].

La scelta operata dal Piano mira evidentemente a realizzare una più stretta convergenza con l'ordinamento europeo, riducendo le potenziali occasioni di conflitto e i profili di eventuale incompatibilità con la regolazione sovranazionale, tutt'altro che infrequenti sotto la vigenza dell'attuale Codice (per approfondimenti, si legga sotto la voce subappalto!). Quanto al metodo, il meccanismo delineato dal PNRR per le misure a regime ruota attorno al binomio legge delega - decreto delegato (art. 76 Cost.), sulla falsariga del percorso che nel 2016 ha condotto all'approvazione del Codice dei contratti pubblici. A differenza del 2016, tuttavia, per avere un'idea compiuta dei principi e criteri direttivi che informeranno la delega legislativa basta volgere lo sguardo allo stesso PNRR, che ne elenca i principali e più rilevanti, innescando un processo regolatorio inedito e di notevole portata.

Al momento in cui si scrive[23], il disegno di legge recante «Delega al Governo in materia di contratti pubblici» risulta essere stato approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso al Parlamento. A prima lettura, si tratta di una legge delega strutturalmente diversa da quella lunga, puntuale e dettagliata adottata nel 2016. Il disegno di legge delega predisposto dal Governo si connota, invece, per il carattere sintetico, chiaro e tecnico e per la priorità assiologica accordata all'obiettivo della «massima semplificazione». Il suo contenuto riprende sostanzialmente i principi e criteri direttivi enumerati nel Piano, che vengono ulteriormente elaborati e precisati[24].

Conclusioni

Tutto considerato, risulta evidente come il percorso attuativo del PNRR, generalmente inteso e soprattutto con riguardo a determinati settori sensibili, sia stato tracciato nel solco di parole chiave quali razionalizzazione, semplificazione, celerità ed efficienza. Le riforme in tema di realizzazione di opere pubbliche rappresentano il paradigma di una governance informata dalla consapevolezza che l'antidoto alle inefficienze del sistema-Italia è costituito dalla rottura del circolo vizioso della sovrabbondanza normativa. Tuttavia, sebbene alcune procedure vadano certamente semplificate e altrettanti meccanismi alleggeriti, non si può ignorare che determinate norme sono nate in seno all'esigenza di presidiare concorrenza, regolarità fiscale e contributiva, contrasto ai conflitti di interessi, trasparenza e prevenzione delle infiltrazioni illegali. Su quest'ultimo punto, è stato dimostrato[25] che l'inefficienza amministrativa non costituisce solamente un male a se stante, quanto piuttosto il risultato di una penetrazione pervasiva nell'azione di politica e burocrazia da parte della criminalità organizzata: è il fertile terreno della corruzione, in cui la forza economica ed intimidatrice del malaffare organizzato collude o si impone nelle amministrazioni pubbliche. Pertanto, lungi dal voler assecondare il timore di aver intrapreso la rischiosa strada della deregolamentazione e delle procedure emergenziali e/o straordinarie ad ogni costo (all'altissimo prezzo di sacrificare valori irrinunciabili di un tessuto economico e giuridico sano, come, ad esempio, trasparenza e concorrenza), l'auspicio di chi scrive è quello per cui le modalità attuative del PNRR rappresentino una risposta transitoria - seppur fortemente incisiva - che faccia da anticamera alla costruzione di un sentiero strutturale di riforme.

*Benché il contributo sia frutto di una riflessione condivisa, Roberta De Paolis è autrice del

paragrafo introduttivo, del paragrafo sull'architettura attuativa e delle conclusioni; Andrea Giorgi è autore dei paragrafi sulle misure di semplificazione e sui contratti pubblici.

[1] Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (c.d. Decreto Semplificazioni bis), convertito con modificazioni con legge n. 29 luglio 2021, n. 108.

[2] Quest'ultimo, istituito con decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 e convertito con legge n. 101 del 2021, mira ad accrescere il quantum di risorse disponibili per realizzare gli obiettivi previsti dal Piano. Alla dotazione complessiva del Piano andrebbero poi aggiunti gli ulteriori 13 miliardi previsti dal Programma ReactEU, il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa.

[3] Al riguardo, N. Rangone, Semplificazione amministrativa, in Treccani, Diritto on line, 2014.

[4] Il riferimento è alle Country Specific Recommendations (CSR) per l'Italia del 2019 e del 2020 (COM 512 final), consultabili su www.eur-lex.europa.eu.

[5] M. S. Giannini, Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979, p. 43.

[6] G. Filangieri, La scienza della legislazione, Vol. I, Andrea Santini e figlio Tipografi ed Editori, Venezia 1822.

[7] Si veda, al riguardo, M. D'Alberti, I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale, in M. D'Alberti (a cura di), Combattere la corruzione. Analisi e proposte, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2016, pp. 11-16 e ivi per ampi riferimenti bibliografici.

[8] Art. 5 del decreto-legge n. 77/21.

[9] Approvata con accordo in Conferenza unificata il 23 novembre 2020 e predisposta sulla base delle previsioni contenute nel Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (c.d. Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni con legge 11 settembre 2020, n. 120.

[10] Inter alia, infrastrutture e opere pubbliche, valutazioni ambientali, energie rinnovabili, transizione digitale ed ecologica, urbanistica ed edilizia.

[11] Secondo cui informazioni in precedenza fornite da cittadini e imprese alle pubbliche amministrazioni non devono essere oggetto di una nuova richiesta, poiché già nella disponibilità di quest'ultime.

[12] Contratti pubblici, ambiente, rigenerazione urbana, Mezzogiorno.

[13] Così si esprimono le linee guida del PNRR.

[14] Decreto-legge n. 76/20, citato per esteso alla nota 7.

[15] Il cui dispositivo, nella versione novellata dal Decreto Semplificazioni, prevede che «Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità».

[16] Tramite l'individuazione di un termine massimo per l'aggiudicazione del contratto e la riduzione dell'arco temporale tra la pubblicazione del bando e il provvedimento di aggiudicazione.

[17] Decreto-legge n. 77/21. Si rinvia alla nota 1 per la citazione per esteso.

[18] Individuate dall'Allegato IV allo stesso Decreto.

[19] Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

[20] Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, 2014/24/UE sugli appalti

pubblici, 2014/25/UE sulle procedure d'appalto nei settori speciali.

[21] Lo evidenzia G. Napolitano, *W la deregulation*, *Il Foglio*, 27 maggio 2021.

[22] In ciò, la comparazione auspicata dal Piano con le discipline adottate da altri Stati membri (Germania e Regno Unito in primis), caratterizzate da apparati legislativi più snelli e improntate ad un minor formalismo, potrebbe offrire interessanti spunti sul piano della semplificazione del sistema regolatorio.

[23] Agosto 2021.

[24] Tra i principali obiettivi: la drastica riduzione e razionalizzazione del quadro normativo in materia di contratti pubblici, oggetto nel tempo di varie modifiche e correzioni, con eventuale ridefinizione del regime della disciplina secondaria (regolamento attuativo e linee guida ANAC); il rafforzamento del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e la loro riduzione numerica; la significativa riduzione dei tempi relativi alle procedure di affidamento, alla stipula dei contratti e alla realizzazione delle opere pubbliche (da realizzarsi essenzialmente attraverso la piena digitalizzazione e informatizzazione delle procedure di gara); la riduzione degli automatismi nella verifica delle offerte; e forti incentivi al ricorso a procedure flessibili e dialogate, finalizzate alla stipula di contratti pubblici complessi.

[25] Sul punto, F. Di Cristina, *La corruzione negli appalti pubblici*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», n. 1 (2012).