

# AUDIZIONE INFORMALE PRESSO LA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. XXVII, n. 18 - (proposta di “Piano nazionale di ripresa e resilienza”)

2 marzo 2021

Pasquale Pantalone  
(Ricercatore di Diritto Amministrativo nell’Università degli Studi di Milano)

## I. Gli ambiti di intervento della proposta di PNRR oggetto di analisi

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori, desidero intanto porgere il mio sentito ringraziamento per essere stato invitato a tenere questa Audizione informale, che si svolge in relazione all’esame della proposta di “Piano nazionale di ripresa e resilienza” approvata dal precedente Governo nel mese di gennaio scorso, limitatamente alle materie (digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA) di competenza della Commissione Affari Costituzionali.

La prima componente della Missione n. 1 della proposta di Piano in analisi riguarda proprio la digitalizzazione e la modernizzazione della PA a cui sono destinate risorse finanziarie pari a 11,75 miliardi di euro.

Gli ambiti di intervento della proposta di Piano oggetto di nostro interesse riguardano prevalentemente:

1. la trasformazione digitale del settore pubblico
2. il rafforzamento e la riqualificazione del capitale umano nella PA
3. la semplificazione amministrativa

## II. La semplificazione amministrativa nella proposta di PNRR

In ordine alla semplificazione amministrativa o burocratica, su cui vorrei soffermare la mia attenzione, la proposta di Piano intende operare, se del caso mediante una legge delega, una “reingegnerizzazione, in chiave digitale, della disciplina dei procedimenti amministrativi”, dopo averli interamente mappati (con priorità per quelli necessari all’attuazione dei progetti del Recovery Plan).

In particolare, la riforma dovrebbe essere ispirata ai principi:

- della soppressione degli adempimenti non più necessari,
- della riduzione dei tempi e dei costi,
- della trasparenza e dell’affidamento,
- della integrale digitalizzazione e della interoperabilità digitale (con un’effettiva implementazione del c.d. principio *once only*).

Un’attenzione specifica viene altresì dedicata ai procedimenti cd. “complessi” (infrastrutture, opere pubbliche, impianti produttivi, valutazioni ambientali, energia, governo del territorio), per i quali l’obiettivo della riduzione dei tempi procedurali dovrebbe coniugarsi con un supporto alle amministrazioni di un *pool* di esperti multidisciplinari.

Infine, la proposta in esame pone un' enfasi sulle procedure relative all' edilizia e alle attività produttive, nell' ottica della già ricordata "reingegnerizzazione" in chiave digitale della disciplina dei procedimenti.

### III. Alcune criticità

Nell' economia di questa breve relazione, considerato che sul merito delle scelte tecnico-giuridiche allo stato poco si può dire, mi permetto di sollevare alcune criticità di metodo, per poi prospettare talune possibili soluzioni.

La proposta di Piano allude a una riforma della disciplina generale sul procedimento amministrativo, preannunciando l' ennesimo intervento legislativo che mira alla "sburocratizzazione", ossia alla rimozione in senso lato di "ostacoli" per il cittadino/impresa che si interfaccia col potere pubblico.

In effetti, nel cantiere sempre aperto delle riforme degli ultimi anni, si è progressivamente tentato di creare o ritoccare, anche numerose volte, una serie di norme e istituti con l' ambizioso obiettivo di rendere maggiormente efficiente e rapida l' attività amministrativa, talvolta anche a scapito delle garanzie (penso, tra tutti, alla c.d. dequotazione dei vizi formali).

Da ultimo, non si può non citare il DL 76/2020, conv. nella l. 120/2020, che, almeno negli intenti, va proprio in questa direzione. Si pensi al riguardo:

- all' obbligo di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti di maggiore impatto per cittadini e imprese;
- all' inefficacia degli atti adottati "fuori tempo massimo";
- all' obbligo di agire con strumenti informatici e telematici;
- all' "avanzamento" del procedimento anche senza il previo rilascio di pareri obbligatori;
- al tendenziale onere per la PA di "scoprire le carte" in un' unica soluzione in sede procedimentale, allo scopo di evitare reiterate decisioni sfavorevoli per il privato fondate su ragioni ostative nuove e differenti rispetto a quanto già rappresentato o deciso;
- ... e l' elenco potrebbe continuare.

Insomma, il *leitmotiv* degli ultimi decenni di riforme, confermato dal DL Semplificazioni e anche dalla Proposta di piano, è che "*l' importante non è decidere bene, ma decidere e decidere in fretta*".

Tuttavia, l' esperienza passata dimostra come spesso la disciplina volta a introdurre la semplificazione non solo non semplifica, ma anzi complica e rallenta.

Ne è una riprova in generale:

- la scelta mai chiarita di ciò che è libero da condizionamento pubblicistico e ciò che non lo è (v. SCIA);
- la costante manutenzione degli istituti di semplificazione (v. si diceva della conferenza di servizi);
- la sproporzionata responsabilizzazione del privato con possibili ripercussioni sul piano della responsabilità anche penale (v. lo spostamento del baricentro dell' istruttoria procedimentale sulle autocertificazioni rese dal cittadino piuttosto che sugli accertamenti d' ufficio);
- la difficile "digeribilità" da parte della burocrazia di norme che sono destinate a essere rapidamente modificate o eliminate;
- la difficile implementazione delle riforme (per l' esempio più recente - il DL Semplificazioni - secondo uno studio pubblicato qualche giorno fa dall' Osservatorio su conti pubblici diretto dal prof. Cottarelli, a quasi un anno dall' entrata in vigore del DL mancano all' appello 32 provvedimenti attuativi su 37 previsti).

Ebbene, ciò su cui vorrei sollecitare l'attenzione di questa Commissione è che molto spesso l'ostacolo non è rappresentato dalle amministrazioni, ma dalle norme che esse debbono applicare.

Un esempio per tutti: la normativa sull'attività contrattuale dei soggetti pubblici. Oltre al codice (composto da più 220 articoli e 25 allegati), la disciplina comprende numerosi atti attuativi tra DM, DPCM e atti di "regolazione flessibile" dell'ANAC. Alcuni di questi atti sono peraltro destinati a essere sostituiti da un'ulteriore normativa di dettaglio contenuta nell'emanando regolamento unico.

È evidente che a causa dell'imponente e complesso apparato normativo, il settore dei contratti pubblici sconta notevoli difficoltà interpretative e applicative, che hanno comportato, soprattutto negli ultimi anni, un irragionevole irrigidimento a detrimento, *in primis*, dell'interesse collettivo a realizzare e mantenere le opere necessarie allo sviluppo del Paese.

#### **IV. Possibili soluzioni**

Quali soluzioni?

Un grande risultato sarebbe già non tanto quello di aggiungere ulteriore – e molto probabilmente scarsamente efficace – materiale normativo, quanto piuttosto quello di "sfrondare" l'ordinamento valorizzando la qualità e la certezza delle regole.

È certamente molto più complicato eliminare che aggiungere norme.

In alcuni casi, occorrono peraltro scelte coraggiose e radicali, ragionando più con la logica del macete che con quella del bisturi (se per bisturi intendiamo il "taglia e cuci" legislativo, cioè la modifica frequente, puntuale e minuziosa di previgenti disposizioni).

Penso, a tal proposito, ancora una volta ai contratti pubblici ma anche all'edilizia, dove veri e propri *shock* normativi sarebbero auspicabili.

Nel primo caso (contratti pubblici), una soluzione, avanzata da una parte della dottrina, sarebbe già giuridicamente praticabile, ossia l'abrogazione del Codice dei contratti pubblici a eccezione delle norme che sanciscono principi vincolanti, prevedendo una snella disciplina procedurale per le acquisizioni in economia e, per il resto, lasciando in vigore quale unica disciplina applicabile quella dettata dalle direttive europee di settore.

Nel secondo caso (edilizia), sarebbe necessaria una drastica riduzione dei titoli abilitativi, prevedendo soltanto il permesso di costruire e la segnalazione certificata di inizio attività, con la conseguenza che tutti i restanti interventi dovrebbero essere liberi da condizionamenti pubblicistici.

Alla significativa riduzione di controlli preventivi dovrebbe naturalmente accompagnarsi una decisa implementazione dei controlli successivi da parte della PA.

Anche in relazione alle attività economiche, invero, i maggiori sforzi dovrebbero essere profusi in una più chiara e netta demarcazione del perimetro del potere pubblico allo scopo di individuare le attività liberamente esercitabili e quelle che possono essere svolte soltanto previa valutazione di compatibilità con gli interessi pubblici.

Più in generale, ripartendo dalla preziosa opera di censimento normativo che fu fatta in occasione del c.d. Taglia-Leggi (da cui nacque il felice esperimento della banca dati Normattiva), occorrerebbe far propria la filosofia sottesa a quell'importante intervento prevedendo un meccanismo di

razionalizzazione, riordino e manutenzione della legislazione che non sia soltanto episodico, ma che divenga ordinario e periodico.

Il contributo dei costituzionalisti potrebbe essere importante nell'individuazione della sede istituzionale più opportuna (parlamentare e/o governativa) per la razionalizzazione e la manutenzione della legislazione vigente.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Pasquale Pantalone