

OSSERVATORIO AIR



L'analisi di impatto e gli altri strumenti  
per la qualità della regolazione  
Annuario 2022

*A cura di*  
Valerio Di Porto  
Efisio Espa

Editoriale Scientifica  
Napoli

Il coordinamento redazionale è stato curato da  
*Carolina Raiola*

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright dicembre 2023 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-xxx-x

CAPITOLO SETTIMO  
LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE: IL PNRR E LA RISPOSTA  
ALLA CRISI ENERGETICA

*Rocco Cifarelli\* e Giulio Rivellini\*\**

SOMMARIO: 7.1. Introduzione. – 7.2. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione. – 7.3. La semplificazione amministrativa nell’ambito del PNRR. – 7.4. Le semplificazioni in risposta alla crisi energetica. – 7.5. Le semplificazioni a sostegno della capacità amministrativa. – 7.6. Conclusioni.

### 7.1. *Introduzione*

Benché formalmente separate per finalità, strutture preposte e strumenti utilizzati, le politiche di semplificazione normativa e amministrativa vanno spesso di pari passo. Talvolta esse innescano sinergie, sicché da una semplificazione normativa possono derivare diverse migliorie in ambito amministrativo, e viceversa. Altre volte, però, nel tentativo di abbattere gli oneri amministrativi per i destinatari delle regole si ottiene il risultato di complicare il quadro regolatorio. Insomma, benché si tratti di due tecniche distinte, esse hanno evidenti margini di intersezione. In questo capitolo, dunque, la materia verrà trattata in modo unitario.

Guardando alle politiche di semplificazione, tanto normativa quanto amministrativa, il 2022 è stato un anno che si è posto in tendenziale continuità con quanto registrato nel 2021. Ciò è dovuto al fatto che il contesto politico e istituzionale di riferimento ha mantenuto le proprie coordinate di massima, risultando determinanti anche in questo caso le istanze connesse all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Al contempo, però, nello stesso periodo vi sono stati elementi di discontinuità, i quali hanno inciso con varie gradazioni sulle politiche di semplificazione. Gli aspetti da prendere in considerazione sono essenzialmente due: (i) da un lato, nel 2022 è cessata prematuramente la XVIII legislatura, evento a cui è seguita la formazione di un nuovo Governo; (ii) dall’altro lato, lo scoppio della guerra in Ucraina e le conseguenze economiche sull’intera Unione europea si sono tradotte in un fattore di destabilizzazione per l’ordinamento italiano, richiedendo soluzioni

\* Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente capitolo sono riferibili esclusivamente agli autori e non impegnano in nessun modo l’istituzione per cui prestano la propria attività lavorativa.

\*\* La ricerca e l’impostazione del lavoro sono il frutto di entrambi gli autori. Rocco Cifarelli ha scritto i paragrafi 3, 4 e 6, e Giulio Rivellini ha scritto i paragrafi 1, 2 e 5.

immediate di vario tipo, tra le quali anche l'adozione di specifiche misure di semplificazione in materia energetica. Gli Stati membri dell'Unione potranno infatti aggiornare i propri piani nazionali di ripresa e resilienza anche per accedere ai fondi del programma europeo REPowerEU, entrato in vigore lo scorso febbraio<sup>1</sup>. Si tratta di uno strumento volto al risparmio energetico, alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, all'accelerazione e diffusione delle fonti rinnovabili e al contrasto alla povertà energetica (Banca d'Italia, 2023).

È alla luce di questa apparente dicotomia – tra continuità dettata dal PNRR e spaccature determinate da eventi politici e istituzionali – che è possibile cogliere gli aspetti salienti delle politiche di semplificazione implementate in Italia nel corso del 2022.

La letteratura più recente ha evidenziato come il PNRR inauguri un nuovo «metodo di governo», il quale coinvolge al contempo le istituzioni nazionali e comunitarie, in procedimenti detti «euro-nazionali». L'Unione europea non è nuova a questo genere di meccanismi, ma quel che connota il PNRR è la sua efficacia come strumento di programmazione delle politiche pubbliche: differentemente dagli strumenti precedenti – come ad esempio le *Country specific recommendations* – il Meccanismo di ripresa e resilienza delineato dal regolamento (UE) 2021/241 permette di programmare a medio termine le politiche pubbliche e di creare le condizioni per attuarle (Lupo, 2022a).

È consapevole di questa evoluzione anche la Commissione europea, che nella comunicazione «Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati» riconosce l'importanza di collegare le politiche pubbliche al sostegno finanziario dell'Unione, tramite gli strumenti di condizionalità (Commissione europea, 2022b). Talvolta questo collegamento è il frutto una scelta tecnica o politica; altre volte, invece, si tratta di un'opzione pressoché obbligata dai Trattati europei, come nel caso del Meccanismo di ripresa e resilienza (De Witte, 2021).

La definizione di politiche condivise con l'Unione europea, la predeterminazione di un programma di governo pluriennale, la presenza di strumenti finanziari coercitivi che inducono gli Stati membri ad attenersi ai programmi concordati con le istituzioni europee, sono tutti elementi che fanno emergere una «netta distinzione tra indirizzo politico e programma di governo» (Manzella, 2022). Tale conclusione pare senz'altro cogliere un aspetto di fondo della questione: il PNRR incide profondamente sui tratti strutturali e sulle modalità di espressione dell'indirizzo politico degli ordinamenti nazionali.

Cosa accade, però, quando tale strumento entra in conflitto con i meccanismi «ordinari» di definizione dell'indirizzo politico e di attuazione del programma di governo? In altri termini, che cosa si osserva quando, in costanza del PNRR, cambia il Governo e l'intera compagine parlamentare che gli concede la fiducia? L'analisi di quanto accaduto nel 2022 con riferimento alle politiche di semplificazione può essere istruttiva e può fornire alcune risposte al riguardo.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2023/435.

Il presente capitolo è quindi suddiviso in tre parti. Nella prima parte (par. 2) si approfondiscono le misure di semplificazione normativa adottate nel 2022, vagliandone i risultati al cospetto delle risultanze empiriche registrate sinora. L'obiettivo è quello di confermare o, eventualmente, smentire quanto emerso nella precedente analisi riferita al 2021. È necessario comprendere se le tendenze associate all'attuazione del PNRR hanno subito una battuta d'arresto con il cambio di Governo e con lo scoppio della guerra in Ucraina, oppure se, al contrario, le stesse sono state in qualche modo acuite. Nella seconda parte (par 3 e 4) si esaminano le principali misure di semplificazione amministrativa attuate nel corso del 2022. In questo caso l'analisi si sofferma essenzialmente su due aspetti: da un lato, in linea di continuità con quanto rilevato nel 2021, ci si concentra sull'agenda dettata dal PNRR, per capire l'effettivo stato di attuazione di tali misure; dall'altro lato, in discontinuità con il passato, si enucleano i principali interventi del legislatore volti a semplificare gli adempimenti amministrativi in ambito energetico. Da ultimo, nella terza parte (par. 5) ci si concentra sulle misure di semplificazione volte ad aumentare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono il presupposto per la tempestiva attuazione del PNRR.

## *7.2. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione*

Durante il 2022 le misure di semplificazione normativa e quelle volte a migliorare la qualità della regolazione sono state, in linea con il 2021, abbastanza contenute. Come già registrato nella precedente edizione di questo Annuario, difatti, i principi di temporaneità e condizionalità che giustificano l'intervento finanziario dell'Unione europea hanno inciso inevitabilmente anche sulla qualità della regolazione a livello interno. Diversi riscontri empirici confermano questa ipotesi.

In primo luogo, è stato confermato un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza. Nonostante, infatti, l'orizzonte temporale del PNRR consenta astrattamente di pianificare l'attività normativa e gli strumenti da utilizzare, la prassi governativa continua a muoversi in senso diametralmente opposto, privilegiando la decretazione d'urgenza (Ceffa, 2023). Si tratta in realtà di una tendenza ormai consolidata nell'ordinamento, che tende a marginalizzare l'uso di leggi ordinarie e decreti legislativi, talvolta abusando dei decreti *ex* articolo 77 Cost. Elaborando i dati forniti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (Camera dei Deputati, 2023), difatti, si apprende che durante la XVII legislatura è stato emanato un decreto-legge ogni diciannove giorni (1/19)<sup>2</sup>; durante la XVIII legislatura il rap-

<sup>2</sup> Sono cioè stati emanati 100 decreti legge in 1.833 giorni di legislatura.

porto è peggiorato, essendo stato emanato un decreto ogni dodici giorni (1/12)<sup>3</sup>; nei primi mesi della XIX legislatura tale dato ha toccato il picco negativo con un decreto-legge ogni otto giorni (1/8)<sup>4</sup>.

Evidentemente, si tratta di tendenze ben antecedenti al PNRR, che quindi derivano anche da altri fattori, probabilmente legati all'evoluzione della forma di governo (Casini, 2023). Tuttavia, è innegabile che il meccanismo imposto dal regolamento (UE) 2021/241 abbia aggravato la situazione. Le misure previste dal PNRR sono state difatti sinora attuate perlopiù attraverso decreti-legge, con una incidenza marginale delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi (Senato della Repubblica, 2022a). In generale, quindi, sotto la spinta del PNRR la legislazione ha acuito quei difetti accumulati negli ultimi anni, tanto da far parlare di «tsunami legislativi» (Santacroce, 2023).

Le implicazioni di questo approccio sono molteplici. Per un verso, come già rilevato nella precedente edizione di questo Annuario, la stessa decretazione d'urgenza tende a degradarsi. Così facendo, il legislatore utilizza spesso decreti *omnibus*, tendenzialmente eterogenei, con la precipua finalità di attuare gli obiettivi e i traguardi del PNRR (Griglio, 2022).

In secondo luogo, l'eccessivo ricorso ai decreti-legge si traduce in una saturazione della produzione legislativa del Parlamento, il quale lavora costantemente e, ormai, quasi esclusivamente sulla conversione di decreti-legge, i quali peraltro hanno un canale preferenziale grazie ai regolamenti parlamentari (Camera dei deputati, 2023). Data questa situazione, i parlamentari sono fisiologicamente inclini a introdurre emendamenti eterogenei al testo presentato dal Governo, anche per dare spazio alle legittime istanze di rappresentanza politica di cui dovrebbero essere i principali interpreti, le quali altrimenti rimarrebbero inascoltate.

Ci si imbatte poi sempre più frequentemente in fenomeni di «amministrazione per legge», in cui il Governo emana decreti-legge a contenuto provvedimentale per risolvere problemi di pura gestione amministrativa (Spuntarelli, 2023a). È una scelta legittima, in teoria, purché vengano rispettati alcuni paletti, come ricordato più volte dalla Corte costituzionale<sup>5</sup>. Benché legittima, però, è anche una scelta che frustra la certezza dei rapporti giuridici e che non rappresenta certo una buona prassi regolatoria.

I fenomeni descritti restano per ora saldamente nell'alveo costituzionale, anche se alcune avvisaglie di senso opposto si avvertono da parte degli organi di garanzia, non sempre disposti ad assecondare le scelte del legislatore. Al riguardo, sono

<sup>3</sup> Ossia 146 decreti-legge per 1.644 giorni di legislatura.

<sup>4</sup> Vale a dire, 27 decreti-legge per 212 giorni (dal 13 ottobre 2022 al 13 maggio 2023).

<sup>5</sup> Si v., per es., la vicenda trattata dal T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, ord. 29 dicembre 2022, n. 17819, che ha sollevato una questione di legittimità costituzionale per una legge provvedimento, ancora *sub iudice*.

istruttivi due esempi: da un lato, sono emblematici i moniti del Presidente della Repubblica negli ultimi due anni, che più volte in sede di promulgazione ha lasciato trasparire il proprio disappunto per i decreti *omnibus*; dall'altro lato, recentemente la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale perché radicalmente oscura<sup>6</sup>. Benché l'importanza della pronuncia non vada sovrastimata, non si può escludere che in futuro la stessa possa fungere da apripista per un sindacato più penetrante della Corte sulla qualità della legislazione.

Fin qui, dunque, il 2022 ha rappresentato la naturale prosecuzione di quanto visto in precedenza nel 2021. Tuttavia, la conclusione anticipata della XVIII legislatura e la formazione di un nuovo Governo hanno anche provocato alcuni stravolgimenti. Da un punto di vista istituzionale, per esempio, il DPCM 12 novembre 2022 ha rivisto le competenze in materia di semplificazione normativa, delegando tali funzioni al Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa.

Più in generale, con l'avvento del PNRR era parso inizialmente che quest'ultimo avesse portato con sé un nuovo «metodo» di legiferare, creando strutture di missione apposite per la qualità della regolazione, sottratte *ex lege* ai termini di durata del ciclo elettorale (Ceffa, 2023; Conzutti, 2022). Tale tendenza sembrava il logico corollario dell'evoluzione nei metodi di formazione dell'indirizzo politico e di attuazione del programma di governo.

Alcune recenti modifiche normative rischiano di mettere in discussione tale metodo. Già con il DL 173/2022 infatti il Governo è intervenuto sulla *governance* del PNRR, spostando il baricentro della sua attuazione dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. È però successivamente, con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, che il legislatore ha deciso di rivedere anche l'assetto delle competenze relative alla qualità della regolazione, marginalizzando l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, incardinata presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonostante tale struttura fosse stata prevista sino alla conclusione del PNRR, ossia al 2026. Le relative funzioni sono state trasferite a una analoga «Struttura di missione PNRR» posta alle dipendenze del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR.

Il rischio è di sconfessare uno dei principi organizzativi che avevano ispirato le misure di semplificazione normativa all'indomani dell'approvazione del PNRR, ossia la corrispondenza tra il ciclo di programmazione delle politiche pubbliche del Piano e le strutture di missione chiamate a darvi attuazione. Anche in questo caso la scelta è legittima, non avendo formalmente applicato lo *spoils system*, ben-

<sup>6</sup> Tra le tante, Corte cost., sent. 5 giugno 2023, n. 110.

sì esercitando semplicemente la potestà organizzativa assicurata dall'art. 97 Cost. Forse però si è persa un'occasione per continuare a sperimentare un assetto tecnico-organizzativo che aveva dimostrato di produrre buoni risultati.

In ogni caso, è bene ricordare che ogni riorganizzazione richiede tempo, mentre proprio il fattore "tempo" sembra essere il bene più scarso nel contesto dell'attuazione del Piano, dato che il meccanismo di condizionalità non ammette incertezze (Macchia, 2023).

Infine, la nota positiva del 2022 è senz'altro l'approvazione della legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. «Legge annuale sulla concorrenza 2021»). Essa rappresenta una delle misure di semplificazione normativa per antonomasia, per diverse ragioni: innanzitutto, perché la sua cadenza annuale (o presunta tale) dovrebbe riuscire a disinnescare le occasioni di scontro politico, superando le resistenze corporative; in secondo luogo, la sua periodicità permette una manutenzione costante e incrementale della legislazione; infine, la sua vocazione multisettoriale ed europea agevola le negoziazioni del legislatore.

Ciò che più conta, però, è che la l. 118/2022 è ampiamente ricorsa al meccanismo delle deleghe legislative, il quale aiuta a migliorare la qualità della regolazione. Un primo esito di questo processo manutentivo è stato il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 di riordino dei servizi pubblici locali, al quale seguiranno molti altri interventi nel corso del 2023 e del 2024 (Bruti Liberati, 2023).

### *7.3. La semplificazione amministrativa nell'ambito del PNRR*

Nel PNRR la parola semplificazione (compresi i lemmi semplificare e semplificazioni) compare 136 volte (maggiori della parola innovazione che compare 133 volte) (Benedetti, 2022). Ciò è legato, oltre che ai nodi strutturali dei nostri apparati burocratici, anche alla necessità di garantire la tempestiva realizzazione del Piano.

Il 2022 è stato caratterizzato dal costante aggiornamento e perfezionamento delle misure di semplificazione già adottate, oltre che da specifici interventi sia sulla disciplina dei contratti pubblici sia sui procedimenti autorizzatori connessi all'effettuazione degli investimenti (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022b).

In tale contesto, particolarmente rilevante - per i suoi impatti sull'attuazione del PNRR e sul sistema amministrativo ed economico in generale - è l'approvazione della legge n. 78 del 2022, con la quale è stata conferita al Governo la delega per la revisione della disciplina dei contratti pubblici. La delega è stata molto ampia, perché i criteri direttivi imposti erano alquanto semplici e poco innovativi rispetto alla disciplina vigente (Mattarella, 2022). In attuazione della delega è stato poi emanato il D.Lgs. n. 36/2023, recante il Codice dei contratti pubblici.

In ogni caso, pur essendo una delega “a maglie larghe”, essa conteneva alcune indicazioni molto chiare: *in primis*, la semplificazione e la rimozione del *gold plating*, oltre alla tutela di lavoratori e PMI (Carbone, 2023).

La delega prevede, infatti, specifici principi e criteri direttivi volti a semplificare, tra l'altro: la disciplina dei contratti pubblici che abbiano un importo inferiore alle soglie di rilevanza europea (c.d. contratti sottosoglia); le cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe; le procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca e in innovazione sociale; la normativa primaria in materia di programmazione e localizzazione delle opere pubbliche con particolare riguardo all'istituto del dibattito pubblico; le procedure concernenti l'approvazione dei progetti di opere pubbliche anche attraverso la ridefinizione dei livelli di progettazione ai fini di una loro riduzione; le forme di partenariato pubblico-privato; le procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale (Camera dei deputati, 2022b).

Pur non potendo in questa sede soffermarsi sull'esercizio della delega, ci si limita ad evidenziare che il nuovo Codice dei contratti pubblici contiene alcune misure di semplificazione che prevedono, tra l'altro: in materia di programmazione e progettazione, la riduzione dei c.d. “tempi di attraversamento” con una conferenza di servizi qualificata e con l'effetto automatico di variante; con riferimento ai raggruppamenti di imprese, l'introduzione di una disciplina più snella, fondata su mandato collettivo e suddivisione dei compiti esecutivi, con responsabilità solidale dei partecipanti; il principio generale di tassatività delle cause di esclusione, accompagnato da una chiara distinzione tra cause automatiche e cause non automatiche.

Con riferimento alla finanza di progetto, si segnala la semplificazione del procedimento di aggiudicazione dei contratti di concessione che se ne avvalgono, eliminando il segmento procedimentale a iniziativa pubblica, e un punteggio premiale in alternativa al diritto di prelazione per incentivare l'innovazione (Carbone, 2023).

Accanto alla legge delega per la riforma dei contratti pubblici, è poi opportuno soffermarsi su alcune misure di semplificazione previste dalla Legge annuale sulla concorrenza 2021, che sono strettamente connesse al rilancio degli investimenti e alle riforme strutturali previste dal PNRR.

A tal fine, assumono particolare rilevanza tre deleghe legislative.

La Legge annuale contiene anzitutto una delega al Governo ad adottare, ai fini dell'individuazione dell'elenco dei nuovi regimi amministrativi delle attività private, della semplificazione e reingegnerizzazione in digitale delle procedure amministrative, uno o più decreti legislativi per la ricognizione, la semplificazione e l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di segnalazione certificata

di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso o è sufficiente una comunicazione preventiva. Si tratta di una scelta coerente con l'asse 3 della componente M1C1 e con l'Agenda per la semplificazione 2020-2023, che risponde a una reale esigenza di certezza nei rapporti tra amministrazione e mondo produttivo.

Sempre in tale ottica, è stata adottata la delega per rendere più efficaci, efficienti e coordinati i controlli sulle attività economiche. Anche in tal caso, si tratta di una misura coerente con il PNRR, che prevede la «eliminazione delle duplicazioni e delle interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni».

Peraltro, la delega recepisce alcune istanze dei rappresentanti del mondo imprenditoriale, tra cui il riferimento al possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti, ovvero ancora all'adozione, da parte degli operatori economici, di adeguati sistemi e modelli per l'identificazione e la gestione dei rischi, al fine della definizione di modalità e frequenza dei controlli (Confindustria, 2022a).

Inoltre, la Legge annuale prevede una delega riguardante l'adeguamento della normativa italiana alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020, attinente alla vigilanza sui prodotti e sulle merci per verificarne la conformità alle prescrizioni in materia di tutela della salute, della sicurezza pubblica, dei consumatori, dell'ambiente e di altri interessi pubblici. La delega è stata esercitata tempestivamente con il decreto legislativo n. 157/2022.

#### 7.4. *Le semplificazioni in risposta alla crisi energetica*

Un interessante ambito settoriale per la semplificazione è oggi rappresentato dalle procedure connesse agli investimenti necessari per la transizione energetica e per l'attuazione del PNRR.

Si tratta, infatti, di un ambito cruciale per la crescita sostenibile del Paese, la decarbonizzazione del sistema energetico e il perseguimento della resilienza energetica nazionale, tenuto anche conto delle ricadute del conflitto russo-ucraino (Confindustria, 2023b).

In tale contesto, il PNRR - nell'ambito della Missione 2, Componente 2 "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile" - pone come obiettivo la «semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili *on-shore* e *offshore*» (Riforma 1.1). A tal fine, nel corso del 2022, sono state adottate misure volte a velocizzare i procedimenti autorizzativi per gli impianti da fonti rinnovabili.

In particolare, il d.l. n. 17/2022, rafforzando la politica di semplificazione in materia energetica già avviata nel 2021, ha: (i) previsto la semplificazione delle

procedure autorizzative per la realizzazione di interventi di efficienza energetica per piccoli impianti a fonti rinnovabili (impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici) attraverso l'eliminazione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso, ad eccezione di aree o immobili sottoposti a vincoli previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio; (ii) precisato che i procedimenti autorizzativi di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, in cui l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio e non vincolante, comprendono anche quelli di valutazione di impatto ambientale; (iii) razionalizzato le procedure autorizzative per gli impianti *offshore* anche attraverso l'estensione dell'autorizzazione unica alle opere di connessione alla rete e l'introduzione di disposizioni per garantire il rispetto delle aree sottoposte a vincoli ambientali (Confindustria, 2023b).

Successivamente, sempre per incentivare la produzione di energia e assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti, il d.l. n. 50/2022 ha disposto, tra l'altro: (i) la semplificazione della disciplina per la realizzazione di nuovi impianti di rigassificazione e la nomina di un commissario straordinario del Governo; (ii) l'accelerazione delle procedure di individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, attribuendo al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri funzioni di impulso, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo statale, relativamente all'individuazione da parte delle Regioni, con proprie leggi, delle aree in questione; (iii) l'inserimento tra le aree idonee individuate con legge anche delle aree non ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e paesaggistici, né ricadenti nella fascia di rispetto dei beni culturali tutelati (sette chilometri nel caso di impianti eolici e un chilometro per gli impianti fotovoltaici); (iv) l'emanazione di un atto volto a dettare criteri uniformi di valutazione dei progetti di impianti di energia da fonti rinnovabili, idonei a facilitare la conclusione dei procedimenti, assicurando che la motivazione delle eventuali valutazioni negative dia adeguata evidenza della sussistenza di stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela degli interessi culturali o paesaggistici, nel rispetto della specificità delle caratteristiche dei diversi territori (Camera dei deputati, 2022c).

Inoltre, l'articolo 7 del d.l. n. 50/2022 ha precisato che, nei procedimenti di autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, le deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi della legge n. 400/1988 sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA. Inoltre, tali deliberazioni, così come quelle adottate in caso di opposizione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, da concludersi a cura dell'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di

VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata.

Anche a livello europeo, è stato di recente adottato il Regolamento del Consiglio europeo 22 dicembre 2022, n. 2022/2577/UE, che istituisce un quadro di misure straordinarie per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili.

In particolare, il citato Regolamento prevede due essenziali novità: (i) la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, gli impianti di stoccaggio e la rete stessa sono considerati d'interesse pubblico prevalente; (ii) l'introduzione di specifiche previsioni relative alla riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, al ricorso a procedure di valutazione ambientale semplificate e alla possibilità, in determinate circostanze, di derogare alla disciplina europea in materia di verifica di assoggettabilità e di VIA. Gli Stati membri possono introdurre ulteriori misure di semplificazione (Papparo-Bassanini, 2023). Sarà, dunque, interessante osservare nel corso del 2023 l'adeguamento del nostro ordinamento alle novità contenute nel citato Regolamento.

Parimenti essenziale, anche in chiave di adeguamento ai principi fissati a livello europeo, sarà l'esercizio della delega prevista dalla legge annuale sulla concorrenza 2021 (articolo 26), che ha previsto – entro il 27 dicembre 2023 – l'adozione di decreti legislativi di riordino e semplificazione della normativa in materia di fonti rinnovabili.

### *7.5. Le semplificazioni a sostegno della capacità amministrativa*

Infine, in linea di continuità con l'anno precedente, nel 2022 il legislatore ha completato l'attuazione di due misure di semplificazione che fanno leva sull'aumento della capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, sono stati adottati i decreti attuativi dell'articolo 6, decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80<sup>7</sup>, che disciplina il «Piano integrato di attività e organizzazione» (PIAO) e sono stati avviati i progetti regionali di semplificazione con l'aiuto del gruppo di 1.000 esperti previsti dal PNRR. Entrambe le iniziative, difatti, sono la trasposizione di specifici traguardi e obiettivi contemplati dal Piano, individuati ai numeri sequenziali M1C1-53, M1C1-54 e afferenti alla riforma della pubblica amministrazione 1.9.

Per quanto riguarda il PIAO, esso rappresenta soltanto un tassello di una riforma più ampia del reclutamento e della gestione del personale delle pubbliche amministrazioni. Come già accennato nella precedente edizione di questo Annuario, nell'intento del legislatore il PIAO dovrebbe servire a sopperire all'incapacità delle pubbliche amministrazioni di programmare le assunzioni nel medio-lungo termi-

<sup>7</sup> Cfr. il DPR 81/2023 e il DM 24 giugno 2022. A ciò si aggiunge la circolare n. 2/2022 del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ne. Convogliando le varie tipologie di piani già previsti dalla disciplina antecedente in un unico documento, questo nuovo strumento dovrebbe riuscire a integrare le istanze eterogenee che orientano le scelte gestionali delle pubbliche amministrazioni (fabbisogni, performance, anticorruzione, parità di genere, digitalizzazione ecc.). Così facendo la pianificazione strategica dovrebbe contribuire al buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni, generando «valore pubblico» (Deidda Gagliardo - Saporito, 2021; Tubertini, 2022). Nonostante l'intento pregevole, la misura ha incontrato diverse resistenze che ne hanno ritardato l'attuazione e che tutt'ora non ne permettono una valutazione esauriente.

In primo luogo, il Consiglio di Stato in sede consultiva ha evidenziato le problematiche che riguardavano l'assetto delle fonti in materia. In particolare, i giudici di Palazzo Spada hanno contestato al Governo l'utilizzo improprio del meccanismo di delegificazione e le incertezze sulla natura giuridica del «Piano tipo» previsto dall'articolo 6, comma 6, d.l. 80/2021, che dovrebbe fungere da guida per l'attuazione da parte delle pubbliche amministrazioni (Mattosio, 2022; Tarli Barbieri, 2022)<sup>8</sup>. Tali criticità, in ogni caso, sono state superate dal Governo, come peraltro riconosciuto anche dal Consiglio di Stato in un secondo momento<sup>9</sup>.

In secondo luogo, lo strumento ha rivelato tutti i suoi limiti arrivato in fase di attuazione. I maggiori sforzi si sono concentrati comprensibilmente sulla definizione dei *contenuti* del PIAO, per tentare di semplificare e sfoltire gli oneri amministrativi superflui; quel che però non si è voluto (o potuto) fare è stato razionalizzare le *competenze* in materia. Ogni piano previsto dalla disciplina antecedente nasceva infatti da istanze politiche più o meno estemporanee e contingenti e, molto spesso, la sua redazione o la sua supervisione venivano assegnate a organismi *ad hoc* (es., ANAC, OIV o altri uffici interni individuati *ex lege*). Ogni atto di pianificazione, inoltre, seguiva le proprie scansioni temporali, che non sempre rispecchiavano una logica precisa.

Con l'introduzione del PIAO questi elementi di eterogeneità sono rimasti immutati e non sono stati creati presidi realmente efficaci per superare questi problemi. È vero che il Dipartimento della funzione pubblica continua a fornire indicazioni operative alle pubbliche amministrazioni su come svolgere tale pianificazione. Ma è anche vero che i poteri di cui è titolare il Dipartimento sono tendenzialmente limitati, tanto a causa dell'assetto costituzionale delle potestà in materia, quanto a causa del silenzio serbato dal legislatore sul punto.

La portata di questi problemi si coglie se si osserva l'attuazione della parte del PIAO dedicata all'anticorruzione: qui abbiamo un riparto di competenze inderogabile, fissato in parte dalle fonti sovranazionali<sup>10</sup> e in parte dall'articolo

<sup>8</sup> Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

<sup>9</sup> Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 26 maggio 2022, n. 902.

<sup>10</sup> Principalmente dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC).

117 Cost., del quale il legislatore – complici anche alcune resistenze corporative – non si è occupato. Ciò comporta la sovrapposizione di ruoli tra il Dipartimento della funzione pubblica, l'Anac e le singole pubbliche amministrazioni, le quali godono a loro volta di ampi spazi di autonomia in base alla Costituzione. Ciò ha reso inevitabili continue proroghe sui termini di adozione del PIAO rispetto agli enti locali<sup>11</sup>.

Dall'altro lato, il 2022 ha visto l'avvio definitivo dei progetti di semplificazione a livello territoriale, sotto la guida dei c.d. «1.000 esperti» previsti anche dal PNRR e la cui assunzione è stata finanziata dall'articolo 9, d.l. 80/2021. La misura mira ad affiancare le amministrazioni territoriali nello svolgimento delle procedure più complesse di attuazione del Piano, assicurando un approccio diversificato a seconda delle molteplici peculiarità degli ordinamenti regionali e locali presi in considerazione. Il riparto delle risorse è stato deciso con il DPCM 12 novembre 2021, previa intesa in Conferenza unificata, e ha visto l'assegnazione di circa il 60% degli esperti al centro-nord e il restante 40% nel sud. A loro volta, una volta suddivisi gli esperti tra le Regioni, sono queste ultime ad allocarli a livello locale, a seconda delle esigenze stimate.

Per garantire il coordinamento sulle attività dei 1.000 esperti, in base all'articolo 4 del DPCM 12 novembre 2021, è stato imposto alle Regioni di redigere specifici Piani territoriali volti a individuare le procedure amministrative più complesse e a stimare le possibili professionalità necessarie per farvi fronte. Nel complesso la misura pare ben congegnata, ma la sua reale efficacia potrà essere valutata soltanto al termine del 2024.

## 7.6. Conclusioni

Il PNRR è giunto a un *turning point* tra crisi energetica e nuovi cicli politico-elettorali, che hanno riguardato non solo l'Italia (Lupo, 2023b).

In ogni caso, al di là del legittimo dibattito sulle modifiche al Piano e sul suo disegno complessivo, esso rappresenta – come ha evidenziato il Governatore Visco – “un raro, e nel complesso valido, tentativo di definire una visione strategica per il Paese” (Visco, 2023).

È indubbio che in questa visione strategica rientri anche la semplificazione, intesa come elemento di chiarezza e sistematicità dell'ordinamento, ma anche come indice di sviluppo e di crescita, poiché un sistema di regole «di qualità», una better regulation, contribuisce alla ricchezza di cittadini e imprese (Carbone, 2008).

<sup>11</sup> Si v., per es., il Comunicato del Presidente dell'Anac del 20 giugno 2023, *Termine per l'adozione e la pubblicazione dei PTPCT 2023-2025 e dei PIAO 2023-2025*.

Se guardiamo allo stock normativo prodotto nel 2022, permangono i vizi antichi del nostro sistema, a partire dall'uso abnorme della decretazione d'urgenza e della "amministrazione per legge".

Probabilmente, l'elaborazione del nuovo Codice dei contratti pubblici rappresenta, in tale contesto, una (non frequente) buona pratica sia per il metodo di elaborazione delle misure (istituzione di una Commissione speciale presso il Consiglio di Stato, istruttoria effettuata con l'apporto anche di non giuristi, successivo confronto parlamentare), sia per il rispetto delle tempistiche previste dal PNRR.

Al contempo, l'uso delle delega legislativa nell'ambito della legge annuale per la concorrenza potrebbe rappresentare – ove ben utilizzato – un antidoto a misure emergenziali ed estemporanee in settori particolarmente rilevanti per l'economia.

Se poi volgiamo lo sguardo alle misure di accelerazione delle procedure amministrative, si registra una sostanziale continuità con le misure già approvate negli scorsi anni, anche se la crisi energetica ha certamente accentuato gli interventi normativi per la diffusione delle fonti rinnovabili.

In tale contesto, il quadro complessivo del *permitting*, inteso come l'insieme delle procedure di valutazione e autorizzazione degli impianti da rinnovabili, fa registrare alcuni miglioramenti, seppur ancora parziali.

Ad esempio, dai dati contenuti nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, approvato nell'agosto 2022 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, emerge che la Commissione Via del MITE (ora MASE) nell'ultimo biennio ha autorizzato il triplo degli impianti di energia pulita che erano stati autorizzati nei 6 anni precedenti.

Nel corso dell'indagine, infatti, è stato ricordato che sono pervenute al MITE, dal maggio 2020, 688 richieste di autorizzazione per progetti e ne sono state concluse 170. Dal 2013 al 2019 ne erano pervenute 244 e ne erano state concluse 155. Inoltre, la nuova commissione Via dedicata solo a PNRR e PNIEC, dal gennaio del 2022 ha autorizzato progetti di rinnovabili per 2,5 gigawatt: nel 2021 ne erano stati autorizzati solo 0,8 GW (Commissione parlamentare per la semplificazione, 2022).

Inoltre, durante il Governo Draghi, il Consiglio dei ministri ha sbloccato la realizzazione di ben 47 progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, fra cui impianti eolici, fotovoltaici, agrifotovoltaici ed eolici, superando così conflitti tra le diverse amministrazioni coinvolte (Camponi, 2022).

In ogni caso, com'è stato giustamente osservato, la semplificazione e la ragionevole durata delle procedure autorizzative degli impianti di energia rinnovabile sono strettamente connesse a un ripensamento, tutt'ora in corso, «della relazione tra interessi che contempli anche gli effetti derivanti dal cambiamento climatico. L'autorizzazione alla realizzazione degli impianti per le rinnovabili diventa in questo modo un processo per la tutela dell'ambiente e per la tutela del paesaggio» (Spuntarelli, 2023b).

Infine, sul tema del rafforzamento della capacità amministrativa, a valle degli interventi approvati nel corso del 2022, sarà interessante osservare fino a che punto il decisore pubblico intenda alimentare solo con nuove assunzioni il motore della macchina amministrativa oppure intenda, più seriamente, introdurre «robuste modificazioni del motore» (Cassese, 2023).