

OSSERVATORIO AIR



L'analisi di impatto e gli altri strumenti  
per la qualità della regolazione  
Annuario 2021

*A cura di*  
Valerio Di Porto  
Efisio Espa

Editoriale Scientifica  
Napoli

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright dicembre 2022 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 979-12-5976-484-3

## CAPITOLO QUINTO LA SEMPLIFICAZIONE ALLA PROVA DEL PNRR

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

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'incidenza del PNRR sulle politiche di semplificazione. – 3. Le modifiche di portata generale. 4. – Le semplificazioni settoriali. – 5. Le misure a sostegno della capacità amministrativa. – 6. Conclusioni

### 5.1 *Introduzione.*

L'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) rappresenta uno dei principali *stress test* per il nostro sistema istituzionale e per le politiche pubbliche, comprese quelle di semplificazione.

Il PNRR impatta, tra i tanti, su tre aspetti fondamentali del nostro sistema istituzionale, caratterizzati da altrettanti profili problematici: la qualità del capitale umano della pubblica amministrazione e il relativo reclutamento, che rischiano oggi di far diventare lo Stato «più un *employer of last resort* che un *best employer of choice*» (Carbone, 2021); la pervasiva presenza di una cultura giuscontabile, non accompagnata da una cultura gestionale e organizzativa nell'amministrazione, che potrebbe, invece, aiutare a superare veti, vincoli obsoleti e “fughe” dalla decisione (Fiorentino, 2021); una forte esigenza di collaborazione tra soggetti e livelli di governo diversi nell'attuazione delle politiche di largo respiro, necessaria per l'attuazione del Piano, ma ricercata – molto spesso – invano nei decenni scorsi.

Nel corso del 2021, il legislatore ha tentato di rispondere, seppure in parte, a queste esigenze attraverso la previsione di un complesso sistema di *governance* del PNRR; una serie di misure di semplificazione di carattere generale e settoriale; alcuni interventi volti ad aumentare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni.

Il presente capitolo, nel ripercorrere questi tre filoni di intervento, tenta di ricostruirne le linee di tendenza in connessione con gli obiettivi e il cronoprogramma del Piano. Si tratta di un'operazione sicuramente provvisoria, che al momento consente di addivenire a prime suggestioni. Ciò in considerazione di un duplice ordine di ragioni.

\* 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.

\*\* Rocco Cifarelli ha scritto i paragrafi 5.1, 5.3 e 5.4 e Giulio Rivellini ha scritto i paragrafi 5.2, 5.5 e 5.6.

Il primo motivo è rappresentato dal fatto che le rate connesse all'avanzamento del PNRR sono state fino ad oggi erogate dall'Unione europea grazie «alle (molte) riforme e ai (pochi) investimenti previsti e fin qui realizzati» (Lupo, 2022). Una valutazione dell'impatto delle misure di semplificazione è, pertanto, al momento prematura, in attesa dell'avvio di significativi investimenti.

Il secondo motivo è che la maggior parte delle *milestones* del PNRR, costituite per lo più da riforme, è collocata nel biennio 2021-2022, con un conseguente aumento dello stock normativo. Tale aumento è stato tuttavia legato a misure micro-settoriali, dovute agli specifici *targets* europei, che permettono al momento una valutazione soltanto provvisoria dell'impatto degli interventi.

Nelle considerazioni conclusive, pertanto, si formulerà qualche riflessione in ordine alla “conformità” delle misure finora adottate rispetto ad alcuni principi che dovrebbero informare oggi l'intervento pubblico, a partire da «una legislazione parsimoniosa e sobria» (D'Alberti, 2022) e da uno sviluppo di rapporti collaborativi tra i vari attori coinvolti, istituzionali o meno.

## 5.2 L'incidenza del PNRR sulle politiche di semplificazione.

La natura del PNRR, il suo fondamento europeo e le disposizioni dei Trattati che lo sorreggono sono tutti fattori che hanno inciso sull'attività regolatoria nel 2021, condizionando inevitabilmente anche il modello di semplificazione seguito dal legislatore statale.

Il regolamento UE n. 241/2021 è uno dei tre pilastri che compongono il *Next Generation EU*<sup>1</sup>, vale a dire la più importante leva fiscale utilizzata con finalità redistributive che sia mai stata messa in campo dall'Unione europea (De Witte, 2021). Per lanciare questo intervento l'Unione ha utilizzato le proprie competenze in materia di politica economica e, segnatamente, l'art. 122 TFUE, che permette l'attivazione di strumenti di solidarietà finanziaria fra gli Stati membri. Ciò comporta che il *Next Generation EU* debba rispettare i limiti imposti da tale disposizione, che sono principalmente due: da un lato, l'assistenza finanziaria deve servire a far fronte a circostanze eccezionali e, di conseguenza, può essere soltanto *temporanea*; dall'altro lato, l'erogazione degli aiuti è necessariamente soggetta al vincolo della *condizionalità* (De Witte, 2021; Tosato, 2021).

Temporaneità e condizionalità caratterizzano dunque il PNRR e, di conseguenza, ispirano anche le misure di implementazione adottate dai singoli Stati membri.

<sup>1</sup> Accanto al regolamento UE n. 2094/2020, che istituisce lo strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi Covid-19, e alla decisione del Consiglio n. 2053/2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che ha individuato in prospettiva le risorse finanziarie necessarie per coprire il *Next Generation EU* in coerenza con l'art. 311 TFUE.

Soprattutto il secondo fattore, ossia la condizionalità, gioca un ruolo determinante. Per accedere ai fondi, infatti, è obbligatorio che lo Stato membro richiedente rispetti le condizioni (configurate come *milestones e targets*) sancite nel Piano approvato secondo le modalità previste dal regolamento UE n. 241/2021. In questa prospettiva, la condizionalità assume una veste particolare: sebbene siano i singoli Stati a “vincolarsi” attraverso la predisposizione dei propri piani nazionali, essa costituisce uno strumento di *enforcement* particolarmente efficace per attuare le politiche dell’Unione europea, in continuità con l’utilizzo crescente che ne è stato fatto negli ultimi decenni (Vita, 2017).

La temporaneità e la condizionalità hanno così inciso anche sul modello di semplificazione seguito in Italia nel corso del 2021, sia sul piano normativo che su quello amministrativo, con una tendenza che proseguirà forse fino al 2026. La semplificazione normativa, infatti, ha scontato il meccanismo della condizionalità, col conseguente obbligo di raggiungere gli obiettivi prefissati in poco tempo. La semplificazione amministrativa, invece, è stata tendenzialmente micro-settoriale e derogatoria, con il risultato che sono state accantonate le grandi riforme sistematiche della legge n. 241/1990, salvo alcune rare ipotesi.

Più nello specifico, la semplificazione normativa si è spostata dal campo delle fonti del diritto a quello dell’organizzazione amministrativa. Osservando i dati sull’attività legislativa volta all’attuazione del PNRR<sup>2</sup>, infatti, si apprende che la fonte più usata per raggiungere le *milestones* e i *targets* prefissati è stata quella dei decreti-legge (43%). Le leggi ordinarie hanno svolto un ruolo suppletivo (36%) mentre i decreti legislativi sono stati utilizzati quale fonte residuale (21%) (Senato della Repubblica, 2022). È evidente come l’ampio ricorso alla decretazione d’urgenza abbia comportato, sul versante delle fonti, un decadimento della qualità della regolazione, complicando la normativa piuttosto che semplificarla. Ciò è avvenuto perché tali fonti, per un verso, stridono intrinsecamente con le procedure e i modelli pensati per garantire la qualità della regolazione e, per altro verso, presentano spesso un contenuto plurimo ed eterogeneo, secondo una prassi censurata dagli organi di garanzia costituzionale<sup>3</sup>.

Le ragioni di tale approccio sono molteplici: alcune sono il frutto di tendenze di lungo corso nell’ordinamento; altre invece sono strettamente legate al PNRR. Quest’ultimo, infatti, con i suoi termini perentori, tende a condizionare l’indirizzo politico e lo sviluppo dell’attività normativa. Va poi segnalato che nel PNRR italiano – differentemente da altri piani nazionali (Corte dei conti europea, 2022) – la maggior parte delle *milestones* (costituite per lo più da riforme) è collocata nel biennio

<sup>2</sup> I dati riguardano gli atti aventi forza di legge adottati da dicembre 2020 a ottobre 2022.

<sup>3</sup> È emblematica in tal senso la lettera del 23 luglio 2021 inviata dal Presidente della Repubblica ai presidenti delle due camere del Parlamento, per richiamarli al rispetto dei vincoli costituzionali in materia di decretazione d’urgenza.

2021-2022, provocando un congestionamento dell'iter parlamentare e la conseguente necessità di ricorrere alla decretazione d'urgenza quale canale preferenziale<sup>4</sup>.

Tuttavia, la caduta della qualità delle fonti è stata recuperata sul piano istituzionale, prevedendo nuovi uffici con funzioni di impulso e coordinamento o utilizzando gli strumenti già previsti dall'ordinamento. Nell'ambito di un complessivo riassetto della *governance* funzionale al PNRR (Macchia, 2021; Perez, 2022), l'art. 5 del decreto-legge n. 77/2021 ha istituito 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. La struttura svolge molteplici funzioni: per un verso, esercita un impulso sull'attività normativa, individuando gli ostacoli all'attuazione del PNRR, elaborando programmi di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa e promuovendo iniziative di sperimentazione normativa; per altro verso, essa coordina le attività di miglioramento della normativa anche grazie ai dati che emergono dalle valutazioni di impatto della regolazione (Caridà, 2022; Di Martino, 2021).

L'Unità ha giocato finora un ruolo essenziale nel raggiungimento degli obiettivi fissati nel PNRR, conferendo sistematicità agli interventi contenuti nei vari decreti-legge approvati. La novità va ad aggiungersi, peraltro, all'attività di altri organi con funzione anche consultiva, quale ad esempio il Consiglio di Stato, che nell'attuazione del PNRR hanno assunto un ruolo centrale. Basti pensare al nuovo codice dei contratti pubblici, la cui redazione è stata affidata proprio al Consiglio di Stato in forza dell'art. 14, comma 2, regio decreto n. 1054/1924 (Napolitano, 2022)<sup>5</sup>.

Anche la semplificazione amministrativa è stata condizionata dalle caratteristiche del Piano. La temporaneità dello strumento ha indotto il legislatore a ricorrere molto spesso a deroghe provvisorie, previste per tutta la durata di attuazione del PNRR. Si tratta delle c.d. *sunset provisions* che resteranno in vigore «fino al 31 dicembre 2026» e che quindi delineano un regime soltanto temporaneo di semplificazione<sup>6</sup>.

La seconda tendenza molto rilevante nella semplificazione amministrativa è strettamente collegata alla condizionalità che connota il PNRR. Il preminente approccio quantitativo delineato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>7</sup> e l'indivi-

<sup>4</sup> Difatti 175 delle 213 *milestones* previste dal PNRR vanno completate entro il 2023. I dati sono consultabili in formato *open access* sul sito «Italiadomani», al link <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

<sup>5</sup> Art. 1, comma 4, legge n. 78/2022.

<sup>6</sup> Soltanto nel decreto-legge n. 77/2021 ci sono nove clausole di questo tipo.

<sup>7</sup> In base all'art. 16, comma 2, del regolamento UE n. 241/2021, la Commissione europea è tenuta ad una valutazione quantitativa del contributo dei piani per la ripresa e la resilienza al raggiungimento degli obiettivi climatici, digitali e di quelli afferenti ai sei pilastri di applicazione del dispositivo, vale a dire: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca,

duazione di specifici *targets* da raggiungere in termini di procedure da semplificare tendono a spingere il legislatore ad intervenire con disposizioni micro-settoriali (in materia di ambiente, fonti rinnovabili, digitalizzazione) piuttosto che a modificare la disciplina generale sul procedimento amministrativo. Ciò è dovuto al fatto che il raggiungimento degli specifici *targets* va puntualmente rendicontato alla Commissione europea<sup>8</sup>. In quest'ottica, gli impatti delle modifiche "trasversali" (come quelle alla legge n. 241/1990, al processo amministrativo, al rito cautelare) sono difficilmente misurabili e quindi poco utili ai fini del PNRR.

Infine, l'ultima tendenza nella semplificazione amministrativa riguarda l'ordinamento multilivello. La necessità di raggiungere i risultati previsti «costi quel che costi» e il forte legame del PNRR con le politiche europee ha portato il legislatore a strutturare i procedimenti attuativi in modo accentrato e verticistico, relegando tendenzialmente gli enti territoriali ad un ruolo marginale e di stretta attuazione delle decisioni assunte a monte. In quest'ambito la semplificazione avviene riducendo il coinvolgimento delle autonomie territoriali fino ad arrivare al paradigma di una «semplificazione per sostituzione». L'art. 12, decreto-legge n. 77/2021, ha infatti disciplinato l'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. che lo Stato può esercitare nei confronti delle autonomie territoriali. Si tratta di poteri ampi, soggetti a presupposti discrezionali, dai quali emerge la chiara esigenza del legislatore di porre al primo posto il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR, anche a scapito del normale riparto delle funzioni previsto dal titolo V della Costituzione (Lerro, 2022).

Da un punto di vista tassonomico, poi, le semplificazioni disposte in attuazione del PNRR sono state di due tipi: da un lato vi sono state le semplificazioni «abilitanti», con le quali il legislatore ha cercato di eliminare gli intralci all'attuazione degli investimenti previsti dal Piano<sup>9</sup>, prevalentemente veicolate attraverso il decreto-legge n. 77/2021 e il decreto-legge n. 152/2021; dall'altro lato vi sono invece le semplificazioni «obiettivo» (*targets*), le quali di converso costituiscono oggetto di specifici impegni previsti dal PNRR.

Afferiscono a questa seconda categoria varie misure previste dal Piano, individuate dai codici sequenziali M1C1-60, M1C1-61 e M1C1-63. Complessivamente, in forza di tali impegni, l'Italia deve arrivare a semplificare almeno 600 procedi-

sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

<sup>8</sup> Art. 24, regolamento UE n. 241/2021.

<sup>9</sup> Si veda la misura di cui al numero sequenziale M1C1-52 dell'allegato alla decisione di esecuzione dell'8 luglio 2021 con cui il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la valutazione positiva del PNRR italiano.

menti amministrativi entro il 30 giugno 2026. Si tratta di un obiettivo ambizioso che richiederà una mappatura approfondita di tutti i procedimenti esistenti e delle possibilità di ridurre gli oneri amministrativi ad essi connessi.

### *5.3 Le modifiche di portata generale.*

Passando a una breve panoramica delle principali misure di semplificazione adottate, emerge anzitutto un trinomio tempi-responsabilità-collaborazione, che costituisce l'asse portante dei principali interventi di portata generale<sup>10</sup>.

Il decreto-legge n. 77/2021, infatti, fa proprio un approccio che, oltre a rafforzare la capacità amministrativa, punta a dare certezza ai tempi delle decisioni pubbliche e a sfruttare la collaborazione tra soggetti pubblici e privati. Si tratta di un'impostazione condivisibile e necessaria per affrontare le sfide connesse al PNRR, nonché alla sostenibilità nelle sue diverse dimensioni (economica, ambientale, sociale). Tali sfide impongono di aumentare la qualità delle decisioni amministrative, in termini sia di competenze e responsabilità, sia di prevedibilità dei tempi, sia di collaborazione tra i tanti soggetti coinvolti (Rota, 2021).

Sul versante della certezza dei tempi, il citato decreto-legge rafforza le disposizioni della legge n. 241/1990 in materia di poteri sostitutivi (art. 61), silenzio assenso (art. 62) e annullamento d'ufficio (art. 63), per tentare di sopperire al fenomeno endemico dei ritardi nell'amministrazione italiana (De Nitto, 2021).

Con particolare riferimento all'esercizio del potere sostitutivo, si prevede che tale potere possa essere attribuito non solo a un soggetto nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, ma anche a una unità organizzativa e che lo stesso possa essere esercitato anche d'ufficio e non solo su istanza dell'interessato. Si tratta evidentemente di un intervento volto a rafforzare l'istituto dei poteri sostitutivi e, quindi, il superamento di inerzie e inadempimenti da parte della pubblica amministrazione.

In ogni caso, è opportuno evidenziare che il mancato esercizio d'ufficio dei poteri sostitutivi comporta una responsabilità disciplinare, civile ed eventualmente penale per il soggetto cui è conferito il potere di sostituzione o per il responsabile dell'unità organizzativa. Ciò conferma la scelta del legislatore, ormai consolidatasi negli ultimi anni, di accompagnare la previsione di tempistiche ben determinate per la conclusione dei procedimenti amministrativi con altrettante ipotesi di responsabilità gravanti sui funzionari pubblici "poco solerti".

Viene altresì introdotta la possibilità per il privato di richiedere all'amministrazione di rilasciare in via telematica l'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda.

<sup>10</sup> Audizione di Confindustria nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3146 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021, Camera dei deputati, 17 giugno 2021, p. 6.



Decorsi inutilmente dieci giorni da tale richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ex art. 47 del DPR n. 445/2000 (dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà). In questo modo, viene riconosciuta ai beneficiari del meccanismo del silenzio assenso la possibilità di fornire la prova del contenuto del provvedimento favorevole formatosi, necessario per concludere negozi giuridici con i terzi (Caporale, 2021).

Infine, sempre in tema di procedimento amministrativo, il legislatore è intervenuto sui poteri di autotutela amministrativa, riducendo da 18 a 12 mesi dall'adozione del provvedimento amministrativo il termine per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio. Anche in questo caso, si tratta di un intervento volto a garantire stabilità e certezza ai provvedimenti amministrativi e a rafforzare l'affidamento legittimo dei privati sul consolidamento dei relativi effetti.

Sempre sul piano sistematico, è interessante l'introduzione da parte del decreto-legge n. 77/2021 dell'interpello ambientale (art. 27), che consente a una serie di soggetti, pubblici e privati<sup>11</sup>, di inoltrare al Ministero della transizione ecologica istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Le risposte di tale Ministero costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale. Si tratta di un istituto, già adottato in altri ambiti del nostro ordinamento (materia fiscale; salute e sicurezza sul lavoro; diritto dei consumatori), che consente di ridurre il rischio giuridico a fronte di regole tecniche spesso di difficile interpretazione (Cocconi, 2021). Ciò consolida quell'approccio "collaborativo" dei soggetti pubblici e privati coinvolti nei procedimenti, che il legislatore sta favorendo anche in vista del raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

#### *5.4 Le semplificazioni settoriali.*

Alle semplificazioni di carattere trasversale si sono accompagnate alcune di carattere più settoriale, riguardanti le procedure di rilevante impatto per la realizzazione del PNRR.

Più in dettaglio, il decreto-legge n. 77/2021 contiene quattro pacchetti di misure di semplificazione: green, funzionale allo sviluppo dell'economia circolare e delle fonti rinnovabili; contratti pubblici e infrastrutture, al fine di semplificare e accelerare l'esecuzione dei contratti pubblici relativi al PNRR; digitale, che introduce importanti semplificazioni per l'installazione di infrastrutture per la rete mobile e fissa; Mezzogiorno, che interviene sulla disciplina delle Zone Economiche Speciali (ZES).

<sup>11</sup> Regioni, Province autonome, Città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni o Province autonome.

#### 5.4.1 *Pacchetto green*

Con specifico riferimento al pacchetto green, sono particolarmente significativi gli interventi in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e Valutazione Ambientale Strategica (VAS), tra i quali: (i) l'istituzione presso il Ministero della transizione ecologica della Commissione tecnica VIA per i progetti rientranti nel PNIEC (Piano Nazionale per l'Energia e il Clima) e nel PNRR, con il compito di esaminare in via preferenziale l'impatto ambientale dei progetti aventi, tra l'altro, un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro, ovvero una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa (art. 17); (ii) alcune modifiche in materia di provvedimento unico ambientale, esplicitando i titoli ambientali che possono essere richiesti nel provvedimento unico ambientale, nonché prevedendo la convocazione della conferenza dei servizi immediatamente a valle della prima fase di consultazione del pubblico e delle amministrazioni competenti, in luogo della convocazione simultanea (art. 22); la semplificazione della fase della verifica di assoggettabilità, della redazione del rapporto ambientale e quelle di consultazione e di monitoraggio connesse alla VAS (art. 28).

Sul tema dello sviluppo delle fonti rinnovabili, vengono ridefiniti i poteri del Ministero della cultura nel procedimento unico di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela, prevedendo: (i) un parere obbligatorio ma non vincolante; (ii) la possibilità di procedere in caso di mancata risposta del Ministero della cultura entro i termini stabiliti; (iii) l'impossibilità del rappresentante del Ministero della cultura di attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti ex art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990 (art. 30).

Inoltre, vengono adottate diverse misure dirette ad incentivare lo sviluppo di produzioni energetiche alternative. A tal fine, si prevede, ad esempio, l'adozione della procedura abilitativa semplificata comunale se l'impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili è già esistente o autorizzato, sebbene non ancora in esercizio, e se l'impianto di accumulo elettrochimico non implica l'occupazione di nuove aree (art. 31).

#### 5.4.2 *Pacchetto contratti pubblici e infrastrutture*

Le misure di semplificazione contenute in questo pacchetto sono prevalentemente funzionali a garantire l'accelerazione delle procedure di gara e l'esecuzione delle opere connesse al PNRR.

Con particolare riferimento alla fase di affidamento, vengono previsti la nomina di un responsabile unico del procedimento (RUP) che, con propria determinazione adeguatamente motivata, convalida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto; nonché l'utilizzo della procedura negoziata senza previa

pubblicazione del bando di gara, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie, può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi del PNRR (art. 48) (Ferrante, Guccione, Serafini, 2021).

Sempre in un'ottica di snellimento delle procedure di affidamento, particolarmente significativi sono gli interventi volti a limitare il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici alle opere, di competenza statale, o comunque finanziate per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro; nonché ad ammettere a livello generalizzato l'appalto integrato, ponendo a base di gara il solo progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Con riferimento poi alla fase esecutiva dei contratti pubblici, il decreto-legge n. 77/2021 proroga al 30 giugno 2023 alcune misure contenute nel decreto Semplificazioni 2020 (decreto-legge n. 76/2020), tra le quali: (i) la sospensione dell'esecuzione dei lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche pari o superiori alle soglie di rilevanza europea ammessa solo in circostanze eccezionali (quali disposizioni della legge penale o della legislazione antimafia, prescrizioni europee, ragioni di salute pubblica, gravi ragioni di ordine tecnico, gravi motivi di interesse pubblico); (ii) l'obbligo delle stazioni appaltanti di costituire, per gli appalti di lavori diretti alla realizzazione di opere pubbliche pari o superiori alle soglie di rilevanza europea, un «Collegio consultivo tecnico», con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione di controversie o di dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto (art. 51).

### *5.4.3 Pacchetto digitale*

Il legislatore ha introdotto alcune misure in tema di transizione digitale, volte a semplificare e agevolare l'esecuzione dei progetti per la digitalizzazione in linea con gli obiettivi stabiliti dal PNRR (Sgueo, 2021).

Particolarmente rilevanti le semplificazioni introdotte dal decreto-legge n. 77/2021 per l'installazione di infrastrutture per la rete mobile e fissa (art. 40): (i) la riduzione da sei mesi a novanta giorni del termine per l'esame delle domande per la concessione del diritto di installare infrastrutture; (ii) la concentrazione in un unico procedimento di tutti i profili connessi agli interventi e la previsione della conferenza dei servizi obbligatoria, con dimezzamento dei termini di svolgimento; (iii) l'introduzione del termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda per la conclusione del procedimento autorizzatorio; (iv) l'estensione delle semplificazioni anche agli interventi sul sedime ferroviario e autostradale.

Inoltre, viene introdotta una deroga temporanea (fino al 2026) alle procedure per la posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga con la metodologia del-

la micro trincea, prevedendosi un'ulteriore semplificazione con particolare riferimento all'esclusione delle autorizzazioni paesaggistiche e da parte delle soprintendenze competenti per la tutela dei beni culturali (art. 40).

Infine, per la realizzazione di variazioni non sostanziali su impianti di rete mobile già esistenti, viene previsto l'esonero dalla richiesta delle autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e che gli interventi siano realizzabili previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale, corredata da un'autocertificazione descrittiva degli interventi e delle caratteristiche tecniche degli impianti. Gli interventi sono attivabili qualora non sia stato comunicato un provvedimento negativo, entro trenta giorni, dall'organismo competente ai controlli (art. 40).

#### *5.4.4 Pacchetto Mezzogiorno*

Il decreto-legge n. 77/2021 contiene anche alcune misure in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno. In particolare, l'articolo 57 del citato decreto apporta delle modifiche alla disciplina delle Zone economiche speciali (ZES) di cui al decreto-legge n. 91/2017.

Nello specifico, vengono estesi i poteri del Commissario straordinario che assume, ad esempio, funzioni di stazione appaltante; vengono dimezzati i termini di cui all'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990 (silenzio assenso tra amministrazioni) nell'ambito dei procedimenti in ambito ZES; viene specificato che i termini per il rilascio degli atti di assenso per l'avvio delle attività economiche o di investimenti di natura incrementale nella ZES sono perentori e che l'inutile decorso degli stessi comporta il rilascio in senso favorevole degli atti richiesti.

Inoltre, viene introdotta l'autorizzazione unica per le opere di realizzazione di progetti infrastrutturali nelle ZES, considerati di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

Infine, è previsto un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale, in ordine all'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienze o ritardi da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'attuazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea, ovvero dell'utilizzo dei Fondi nazionali per le politiche di coesione, che determinino rischi di defianziamento (art. 60) (Claroni, 2021).

#### *5.5 Le misure a sostegno della capacità amministrativa.*

Le semplificazioni di portata generale e quelle di natura settoriale sono state accompagnate da alcune misure volte ad aumentare la capacità amministrativa

delle pubbliche amministrazioni<sup>12</sup>. Questo obiettivo è stato perseguito agendo sia sui meccanismi di reclutamento, per velocizzare l'assunzione del personale di cui le pubbliche amministrazioni erano carenti, sia attraverso altri strumenti, come il coinvolgimento di società partecipate per l'assistenza tecnica nella progettazione ed esecuzione dei progetti previsti dal PNRR.

Quanto al primo profilo, in concomitanza con il PNRR è stato lanciato un vasto piano assunzionale nelle pubbliche amministrazioni (Saltari, 2022), per superare alle carenze in organico accumulate in anni di contenimento della spesa pubblica per il personale (Corte dei Conti, 2022; Comitato, 2022). Per rispettare i tempi ristretti imposti dal PNRR il legislatore ha delineato procedure semplificate, più veloci, per reclutare il personale nel minor tempo possibile (Monaco, 2022). Oltre a ciò, è stato necessario fronteggiare, quantomeno nei primi mesi del 2021, gli ultimi strascichi della pandemia, che sul piano organizzativo hanno impedito di espletare i concorsi con le modalità ordinarie, rallentando ulteriormente le procedure.

Per tali ragioni, una prima forma di semplificazione ha riguardato i sistemi di reclutamento. L'art. 10, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 44/2021, ha previsto la riduzione delle prove scritte da due ad una (stabilendo «nei concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale»). Inoltre, per le assunzioni funzionali all'attuazione del PNRR, l'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 80/2021 ha previsto che, oltre alla selezione per titoli, la comparazione possa avvenire anche in base ad una sola prova scritta, senza la necessità di espletare la prova orale. C'è chi, nell'analizzare questi interventi, ha parlato di una «dequotazione» del principio del concorso, per l'eccessiva superficialità nei criteri di valutazione (Cimino, 2022). In realtà, le disposizioni del decreto-legge n. 44/2021 sono state poi abrogate dal decreto-legge n. 36/2022<sup>13</sup>, in vista di una revisione complessiva della disciplina dei concorsi di cui al d.P.R. n. 487/1994. Bisognerà quindi attendere tale riforma – attualmente al vaglio del Consiglio di Stato - per esprimere un giudizio più ponderato.

Si può però notare sin d'ora che gli interventi concernenti il reclutamento del personale funzionale al PNRR sono stati tutti ispirati dall'idea di ridurre al minimo il ricorso al modello concorsuale, considerato troppo oneroso e comunque incompatibile con i tempi ristretti imposti dalla condizionalità europea. Per tale ragione l'art. 1, comma 14, decreto-legge n. 80/2021 ha ribadito la possibilità (invero già esistente) per le pubbliche amministrazioni destinatarie dei progetti del PNRR di

<sup>12</sup> Si tratta di un obiettivo previsto dal PNRR, alla misura individuata con il codice sequenziale M1C1-53.

<sup>13</sup> L'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 36/2022 ha introdotto l'art. 35-*quater* nell'ambito del decreto legislativo n. 165/2001, prevedendo che, per il personale non dirigenziale, i concorsi prevedano l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale.

attingere alle graduatorie vigenti, senza bandire nuovi concorsi. L'art. 3-*bis*, decreto-legge n. 80/2021 ha inoltre istituito le «[s]elezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli enti locali». Il legislatore ha così delineato un sistema che permette agli enti locali di avere a disposizione sempre una provvista di personale, a prescindere dagli effettivi fabbisogni. Aggregandosi fra di loro, essi possono quindi bandire delle procedure idonee, stilando delle liste di candidati alle quali attingere per l'assunzione quando si dovessero aprire dei posti vacanti in organico (Villa, 2022).

La tendenza ad evitare il modello concorsuale per accelerare le assunzioni funzionali al PNRR si è affermata anche per il personale dirigenziale. Per un verso, infatti, l'art. 1, comma 15, decreto-legge n. 80/2021, ha raddoppiato il numero di incarichi dirigenziali che possono essere conferiti a soggetti esterni da parte delle amministrazioni titolari dei progetti del PNRR, ai sensi dell'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001. Fino al 2026 tali amministrazioni possono quindi conferire incarichi esterni nel limite del 20% della dotazione organica per i dirigenti di prima fascia e nel limite del 16% per quelli di seconda fascia. Analogamente sono stati rimossi del tutto i limiti al conferimento degli incarichi ai dirigenti di ruolo presso altre amministrazioni in forza dell'art. 19, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 165/2001. Quest'ultima modifica, diversamente dalla precedente, si applica però a tutte le amministrazioni, non soltanto a quelle titolari dei progetti del PNRR.

Così facendo, dunque, il legislatore ha cercato diverse “scorciatoie” per rendere più agevole il reclutamento durante le prime fasi di implementazione del PNRR. Non si può dubitare che tali modifiche abbiano semplificato l'accesso al lavoro pubblico, rispettando i paletti fissati dalla Corte costituzionale in materia di concorso e accesso ai pubblici uffici. È anche vero però che tale approccio potrebbe produrre alcuni problemi in futuro. In primo luogo, infatti, l'ampio ricorso agli incarichi dirigenziali esterni tende ad incidere sull'imparzialità dei dirigenti, legittimati più dal principio fiduciario che da quello del merito (Mattarella 2021; Oliveri, 2021). In secondo luogo la saturazione dei fabbisogni tramite contratti a tempo determinato fino al 2026 solleverà il problema della stabilizzazione del personale assunto una volta che il PNRR sarà ultimato (Saltari, 2022)<sup>14</sup>.

Una seconda forma di semplificazione ha riguardato i meccanismi di coordinamento della finanza pubblica che incidono sul reclutamento. L'art. 1, comma 1, decreto-legge 80/2021 dispone infatti che le assunzioni a tempo determinato funzionali al PNRR vengano messe a carico di quest'ultimo, in deroga ai limiti di spesa

<sup>14</sup> L'art. 1, comma 3, decreto-legge n. 80/2021 prevede che le amministrazioni possano riservare il 40% dei posti nei concorsi a tempo indeterminato a coloro che abbiano prestato servizio per il PNRR per almeno trentasei mesi.

di cui all'articolo 9, comma 28, decreto-legge n. 78/2010<sup>15</sup> e alla dotazione organica delle amministrazioni interessate. Così facendo le assunzioni a carico del PNRR hanno un'autonoma copertura finanziaria, con fondi in gestione separata, e possono essere effettuate a prescindere dalla pianificazione triennale dei fabbisogni.

Per gli enti locali, inoltre, l'art. 3-ter, decreto-legge n. 80/2021 ha ulteriormente semplificato il quadro dei vincoli in materia di coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili. È stata infatti prevista la possibilità di assumere il personale a tempo determinato funzionale al PNRR anche nel caso in cui non vengano rispettati i termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato (Villa, 2022).

Una terza forma di semplificazione si è tradotta nel tentativo di digitalizzare alcune delle fasi delle procedure di reclutamento. Un primo passo è stato fatto con l'art. 10, comma 1, lett. b), decreto-legge n. 44/2021, che per prevenire i contagi aveva disposto «l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale». Tale scelta è oggi confluita, ad opera del decreto-legge n. 36/2022, nell'art. 35-*quater*, decreto legislativo n. 165/2001.

Un secondo passo, più radicale, è stato compiuto istituendo il Portale unico per il reclutamento («InPA»<sup>16</sup>), già preconizzato dall'art. 3, comma 7, legge n. 56/2019. La piattaforma, a regime, dovrebbe diventare l'unico terminale per la pubblicità e la partecipazione alle procedure di reclutamento bandite da tutte le pubbliche amministrazioni. Per tale ragione, a decorrere dal 2023 la pubblicazione delle procedure di reclutamento nei siti istituzionali e sul Portale unico del reclutamento esonererà le amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti locali, dall'obbligo di pubblicazione delle selezioni pubbliche nella Gazzetta Ufficiale, in base all'art. 2, comma 2-*bis*, decreto-legge n. 36/2022<sup>17</sup>.

Infine, l'ultima forma di semplificazione ha inciso sulla pianificazione del pubblico impiego. L'art. 6, decreto-legge n. 80/2021 ha introdotto il nuovo «Piano integrato di attività e organizzazione» (PIAO), che serve a riunire in un unico documento diversi atti di pianificazione per migliorare la qualità del reclutamento. Lo strumento è stato attuato attraverso il regolamento di delegificazione di cui al d.P.R. n. 81/2022 (Tubertini, 2022; Tarli Barbieri, 2022; Mattosio, 2022) e il regolamento di cui al d.m. 24 giugno 2022. Esso assorbe gli adempimenti prima previsti

<sup>15</sup> Che fissa il limite per la spesa in personale a tempo determinato nella soglia corrispondente al 50% della spesa sostenuta nel 2009 con la medesima finalità.

<sup>16</sup> Consultabile al link <https://www.inpa.gov.it/>.

<sup>17</sup> Si tratta di una scelta conforme all'indirizzo espresso in Corte cost., sent. 10 settembre 2020, n. 200, dove la Corte ha considerato legittima la scelta di una regione di pubblicare il diario delle prove soltanto sul proprio sito istituzionale, anziché in Gazzetta Ufficiale, non riscontrando una violazione dell'art. 97 Cost.

per il piano dei fabbisogni, il piano delle azioni concrete, il piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, il piano della performance, il piano di prevenzione della corruzione, il piano organizzativo del lavoro agile e il piano delle azioni positive per le pari opportunità uomo-donna<sup>18</sup>. Nel complesso, la novità dovrebbe servire a sopperire alla cronica incapacità delle pubbliche amministrazioni di pianificare le assunzioni in modo strategico, cercando nei candidati le specifiche competenze mancanti nell'organizzazione. Per questa ragione la riforma va letta insieme alle nuove linee guida per la pianificazione dei fabbisogni professionali, pubblicate in Gazzetta Ufficiale il 14 settembre 2022.

Accanto alle misure di semplificazione, il rafforzamento della capacità amministrativa è stato perseguito anche attraverso il coinvolgimento delle società a partecipazione pubblica, per l'ausilio nelle fasi di progettazione ed esecuzione degli interventi previsti dal PNRR (Averardi, 2022). In questo caso la semplificazione consiste nell'evitare il ricorso alla disciplina prevista dal decreto legislativo n. 50/2016, scelta che sarebbe inevitabile se i servizi di assistenza tecnica fossero semplicemente esternalizzati.

Per tale ragione, l'art. 9, comma 2, decreto-legge 77/2021 ha disposto che le amministrazioni titolari degli interventi del PNRR possano avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato da società a prevalente partecipazione pubblica. Oltre a ciò, l'art. 10, comma 1, decreto-legge n. 77/2021 prevede che, per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento e accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, le amministrazioni possano affidare i relativi servizi alle proprie società *in house*, come per esempio Invitalia S.p.a.<sup>19</sup>. Allo stesso modo, per le attività amministrative di carattere economico-finanziario funzionali all'attuazione del PNRR può essere richiesto il supporto tecnico di Sogei S.p.a in base all'art. 7, comma 6, decreto-legge n. 77/2021. Questi sistemi permettono alle amministrazioni titolari degli interventi del PNRR di approvvigionarsi dei servizi necessari senza ricorrere alle procedure disciplinate dal codice dei contratti pubblici.

Analogamente, il legislatore ha valorizzato anche le forme di collaborazione istituzionale e di partenariato pubblico-pubblico per evitare l'esternalizzazione e i connessi obblighi procedurali (Racca, 2017).

In primo luogo, l'art. 10, comma 4, decreto-legge n. 77/2021 permette anche alle regioni e agli enti locali di avvalersi dei servizi resi dalle società *in house* delle amministrazioni titolari degli interventi previsti dal PNRR. L'accesso a tale forma di assistenza avviene sempre «per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato», proprio per evitare di incappare nella violazione della disciplina europea

<sup>18</sup> Art. 1, d.P.R. n. 81/2022.

<sup>19</sup> Si veda in proposito la delibera dell'ANAC n. 484 del 30 maggio 2018, con cui è stata riconosciuta la qualifica di società *in house* a Invitalia s.p.a.



sui contratti pubblici. È infatti soltanto l'amministrazione che esercita il controllo analogo sulla società *in house* che può affidare a quest'ultima un contratto senza esperire una gara<sup>20</sup>.

In secondo luogo, l'art. 10, comma 7-*quinquies*, decreto-legge n. 121/2021 ha fatto un passo ulteriore, prevedendo che «fino al 31 dicembre 2026 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi direttamente della società Cassa depositi e prestiti S.p.a.». I servizi erogati da quest'ultima sono regolati da apposite convenzioni stipulate in conformità ad un accordo quadro concluso tra Cdp e il Ministero dell'economia e delle finanze<sup>21</sup>. Il supporto di Cassa depositi e prestiti S.p.a. avviene sulla base di un «piano operativo annuale definito di intesa con la Ragioneria Generale dello Stato che, sulla base dei fabbisogni espressi dalle singole Amministrazioni, individua le specifiche attività, le modalità, i tempi e i costi del supporto tecnico-operativo»<sup>22</sup>.

Gli strumenti descritti costituiscono un'importante semplificazione, nella misura in cui permettono alle amministrazioni pubbliche di accedere ai servizi di assistenza tecnica senza la necessità di esternalizzare le prestazioni, evitando di bandire delle procedure ai sensi del decreto legislativo n. 50/2016 o di stipulare dei contratti di consulenza ai sensi dell'art. 7, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001. Nondimeno, l'effettiva compatibilità di tale *escamotage* con il diritto europeo andrà vagliata caso per caso. Non è da escludere che, nel richiedere i servizi alle società partecipate, le amministrazioni pubbliche incappino nei vincoli imposti dalle direttive europee, qualora manchino i requisiti perché si configuri un accordo di cooperazione in base ai criteri individuati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Averardi, 2022).

## 5.6 Conclusioni

Delineare un bilancio conclusivo delle semplificazioni adottate nel 2021 sarebbe un'operazione non soltanto difficile, ma forse anche errata metodologicamente. Innanzitutto, il percorso di riforme non è ancora concluso, quindi non è possibile valutare compiutamente l'operato del legislatore. Basti pensare che un obiettivo

<sup>20</sup> Per una più approfondita disamina delle tipologie di *in house providing*, si veda il parere del Cons. St., Sez. I., 26 giugno 2018, n. 1645.

<sup>21</sup> Accordo stipulato il 27 dicembre 2021, come si apprende dal Comunicato Stampa n. 239 del 27 dicembre 2021 del Ministero dell'economia e delle finanze, consultabile al link <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2021/PNRR-accordo-MEF-CDP-sulle-attivita-di-advisory-e-sostegno-alla-pubblica-amministrazione/>.

<sup>22</sup> Ministero dell'economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 6 del 24 gennaio 2022.

previsto dal PNRR è arrivare a semplificare 600 procedimenti amministrativi: una sfida ambiziosa, il cui successo potrà essere valutato soltanto alla fine. In secondo luogo, gli impatti delle semplificazioni vanno misurati con il trascorrere del tempo, in concreto, non fermandosi a quanto scritto sulla carta.

Nonostante quindi un bilancio possa apparire prematuro, è comunque possibile sviluppare alcune considerazioni in merito al rapporto fra PNRR e semplificazione, evidenziando le linee di tendenza emerse nel corso del 2021.

Un primo aspetto concerne la qualità della regolazione. Come accennato, l'avvento del PNRR ha spinto il legislatore a privilegiare la decretazione d'urgenza per rispettare le tempistiche serrate della condizionalità europea. Tale tendenza è in linea con quanto avvenuto negli ultimi anni, soprattutto a seguito della pandemia, in cui effettivamente esistevano delle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza. L'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza durante il 2021, in particolare per l'attuazione del PNRR, appare quindi comprensibile. Nondimeno si tratta di una tendenza da arginare, per evitare di disordinare eccessivamente il quadro normativo.

La decretazione d'urgenza presenta infatti vari inconvenienti sul versante della qualità della regolazione: le disposizioni vengono scritte soltanto dagli uffici, senza il formale coinvolgimento di altri soggetti il cui apporto è normalmente molto utile per redigere buoni testi; l'AIR viene svolta in modo affrettato, quando viene effettivamente svolta e non si riduce ad un adempimento formale; il frenetico procedimento di conversione in legge all'interno delle commissioni parlamentari presta il fianco all'inserimento di emendamenti eterogenei.

Nonostante tali problemi, il legislatore nel 2021 ha comunque dimostrato di prestare attenzione al problema della qualità della regolazione. Sono stati infatti descritti gli interventi che hanno rimodellato l'assetto delle competenze in materia, con l'istituzione dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, che ha sottratto alcune prerogative all'Unità della semplificazione, la quale resta incardinata nel Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il coordinamento degli interventi regolatori costituisce senz'altro un passo in avanti nelle politiche di *better regulation*, quantomeno nell'ambito delle misure di attuazione del PNRR.

Un secondo aspetto da prendere in considerazione riguarda la semplificazione amministrativa. Nel descrivere le misure settoriali (pacchetto *green*, contratti pubblici e infrastrutture, transizione digitale e Mezzogiorno) si è dato un assaggio dell'ampio ventaglio di interventi messi in campo dal legislatore, con cui sono state compiute cesure puntuali, minuziose, all'interno di ogni strumento giuridico. Ciò ha controbilanciato il minore interventismo sulla legge n. 241/1990, che è stata interessata soltanto marginalmente dalle semplificazioni nel 2021. La misura forse più importante è stata quella che ha riguardato il silenzio-assenso, prevedendo la possibilità per l'istante di autocertificare il decorso del termine ed il conseguente accoglimento fittizio della domanda.

È senz'altro da accogliere con favore la tregua sul versante della legge generale sul procedimento amministrativo, la quale è stata oggetto di fin troppe modifiche negli ultimi anni. Sotto questo profilo il PNRR ha arginato la tendenza del legislatore a concepire la semplificazione in modo talvolta "semplicistico". Il punto è che semplificare, paradossalmente, è complicato. Le scorciatoie sono difficili da trovare e spesso si rivelano controproducenti. In questo senso, la scelta di intervenire con misure micro-settoriali sugli specifici istituti sembra rispondere ad un approccio più efficace per semplificare effettivamente l'ordinamento e ridurre gli oneri amministrativi per i destinatari delle norme.

D'altra parte poi laddove il legislatore ha messo mano alla legge n. 241/1990, come nel caso del silenzio-assenso, le finalità perseguite non sono sembrate chiare. La possibilità di autocertificare il perfezionamento del silenzio-assenso non parrebbe infatti aumentare la certezza giuridica nei rapporti fra istante, pubblica amministrazione e terzi controinteressati. Così facendo, non si risolve il vero problema della disciplina del silenzio-assenso.

L'ultimo aspetto che emerge dall'analisi delle misure del 2021 riguarda l'ordinamento del pubblico impiego e, in particolare, le semplificazioni nell'ambito del reclutamento. Il legislatore ha senz'altro cercato di velocizzare i meccanismi di selezione, talvolta privilegiando le forme alternative al concorso (facendo leva sulla clausola contenuta all'art. 97, ultimo comma, Cost.) e talvolta riducendo il numero di prove d'esame durante i concorsi.

In proposito, sembra forse prematuro parlare di una «dequotazione» del modello concorsuale. La Costituzione prevede che agli uffici pubblici si accede mediante concorso, ma non dice che questi ultimi debbano essere svolti con procedure bizantine o antiquate. In altri termini, un maggior numero di prove non è sinonimo di qualità nella selezione. È possibile anzi ipotizzare che attraverso il *turnover* e l'abbassamento dell'età media dei dipendenti l'amministrazione verrà fisiologicamente rinnovata per competenze (soprattutto digitali) e produttività.

L'unico vero aspetto che rischia di essere sacrificato nell'approccio seguito dal legislatore è quello della legalità amministrativa in ambito concorsuale. La riduzione delle prove e la loro riformulazione per attagiarle maggiormente ai modelli diffusi in ambito aziendale devono fare i conti con un dato imprescindibile, ossia che l'amministrazione è retta dal principio di legalità. Questo vuol dire, per un verso, che l'esercizio dei poteri deve sempre trovare un fondamento, anche mediato, nella legge e, per altro verso, che le scelte compiute devono essere sindacabili da un giudice terzo e imparziale. L'incognita che deve quindi trovare ancora risposta è se il legislatore riuscirà a coniugare questi due aspetti, evitando di estendere a dismisura l'area del merito amministrativo e privilegiando invece l'utilizzo della discrezionalità tecnica da parte delle commissioni esaminatrici, assicurando così la sindacabilità delle scelte da parte del giudice amministrativo.