

**Una pubblica amministrazione orientata al risultato  
e misure di semplificazione al centro del PNRR  
Sintesi delle proposte Assonime**

3 marzo 2021

## **Abstract**

Questo Note e studi contiene una sintesi delle proposte di Assonime su come promuovere una pubblica amministrazione orientata al risultato e sulle misure di semplificazione in vista del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

## 1. La rete dei responsabili RRF nella governance del Piano nazionale

Nella governance del PNRR il Presidente del Consiglio ha ormai identificato, come richiesto dalle istituzioni europee, l'autorità capofila che sarà il fulcro del processo di attuazione e il punto di raccordo tra politica e amministrazione. Questa autorità deve anche costituire il punto di contatto unico con la Commissione, il coordinatore dell'attività delle altre amministrazioni centrali e locali nell'ambito del Piano, il responsabile del monitoraggio e della rendicontazione dei risultati.

Nel definire nei dettagli l'architettura organizzativa, è importante curare l'articolazione operativa per assicurare in tutte le amministrazioni coinvolte un preciso impegno all'attuazione del Piano. A questo fine sarebbe utile che i Ministeri, le Regioni e gli enti locali di maggiori dimensioni individuassero al loro interno un **Responsabile RRF**, ossia un funzionario di massimo livello, autorevole e con forti capacità gestionali, a diretto riporto del capo dell'amministrazione, che sia il referente della rete nazionale di coordinamento del PNRR. Verrebbe così creato un circuito virtuoso di coordinamento a livello nazionale.

L'occasione della gestione delle risorse di Next Generation EU potrebbe essere utilizzata per selezionare le migliori competenze tecniche e manageriali delle diverse amministrazioni, centrali e locali, da dedicare anche dopo l'esperienza della RRF alle attività e ai progetti con il più alto tasso di complessità amministrativa e la maggiore rilevanza ai fini della crescita economica<sup>1</sup>.

## 2. Una pubblica amministrazione orientata al risultato per i cittadini e l'economia

Il buon funzionamento della pubblica amministrazione al servizio della società è al centro della sfida di modernizzazione del Paese. Occorre restituire alla pubblica amministrazione la **capacità di decidere**, nel rispetto delle regole, **esercitando la propria discrezionalità amministrativa**.

Per conseguire l'obiettivo occorre intervenire a più livelli.

---

<sup>1</sup> Rapporto Assonime *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, 26 novembre 2020, cap. 3.3.

## a. Ricostruire la capacità amministrativa nello Stato e sul territorio

Bisogna colmare la vistosa carenza di dirigenti e funzionari dotati di competenze manageriali, tecniche e informatiche, dovuta a decenni di blocco del turnover. L'ampio programma di **reclutamento** oggi previsto per la PA deve essere rigorosamente guidato da scelte selettive che rispondano alle esigenze concrete delle amministrazioni interessate, con priorità per le competenze tecniche.

Un ruolo centrale spetta anche al rafforzamento delle iniziative di **formazione specifica** dei dirigenti pubblici con aggiornamenti volti ad acquisire skills e competenze ulteriori, anche sui temi del digitale e della sostenibilità ambientale<sup>2</sup>.

Nelle more del processo di reclutamento, mentre non è opportuno creare canali sostitutivi delle amministrazioni, un servizio efficace di **assistenza tecnica** per i progetti e la gestione delle procedure complesse può risultare prezioso ai fini dell'attuazione del PNRR<sup>3</sup>.

## b. Qualificazione delle stazioni appaltanti

Nel settore dei contratti pubblici, un tema centrale è quello della necessità di assicurare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti. L'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici ha previsto un sistema di qualificazione in base al quale sopra certe soglie le procedure di progettazione e aggiudicazione dei contratti possono essere gestite solo da stazioni appaltanti adeguatamente qualificate. Lo stesso articolo 38 detta una serie di parametri per valutare la qualificazione. Il decreto Semplificazioni ha in parte alleggerito la complessità della disciplina, che rimane tuttavia ancora inattuata.

---

<sup>2</sup> Rapporto Task Force Assonime per la semplificazione, 17 giugno 2020, par. 1.5.

<sup>3</sup> Rapporto Assonime *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, 26 novembre 2020, par. 4.5. Gli ambiti principali di assistenza potrebbero essere i seguenti:

- i. l'analisi d'impatto dei progetti, che devono dimostrare, tra le altre cose, la capacità del PNRR di aumentare la crescita potenziale, di stimolare la creazione di posti di lavoro, di mitigare gli effetti avversi della crisi, di accrescere la resilienza sociale;
- ii. la capacità di dimostrare che il costo previsto è proporzionato all'impatto atteso delle misure;
- iii. la costruzione degli indicatori di monitoraggio, per rendere trasparenti gli stati di avanzamento dei singoli progetti;
- iv. l'individuazione dei criteri per la selezione degli operatori di mercato per quelle iniziative che passeranno per il settore privato, o di partner privati per le iniziative di investimento pubblico;
- v. l'utilizzo di advisor per i progetti infrastrutturali delle regioni e degli enti locali al fine di individuare le procedure più idonee per la rapida cantierizzazione delle iniziative nonché per la predisposizione dei piani finanziari, anche finalizzati al coinvestimento di privati e a progetti di PPP laddove possibile;
- vi. l'utilizzo di advisor per eliminare colli di bottiglia, proponendo analisi e soluzioni per superare tali ritardi.

Occorre quindi accelerare l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal Codice dei contratti pubblici. Si tratta di una delle riforme che dovrebbero essere al centro del PNRR.

Nelle more del processo, dato che dobbiamo assicurare da subito un'adeguata capacità tecnica delle amministrazioni che dovranno gestire i progetti RRF, si può prorogare sino al 2026 almeno per questi progetti la disposizione del decreto Sblocca Cantieri che rende obbligatorio il ricorso a centrali di committenza per tutti i comuni non capoluogo di provincia. In alternativa, si potrebbero introdurre nella legge relativa al PNRR requisiti tecnici specifici e auto-applicativi (ad esempio, ufficio tecnico composto almeno da 3 a 5 ingegneri/architetti in relazione al valore del contratto e disponibilità di piattaforme telematiche per la gestione delle procedure di gara) che escludono la possibilità di gestire direttamente i progetti RRF se l'amministrazione non ne è dotata.

In parallelo, andrà messa a disposizione delle stazioni appaltanti una rete di strumenti di ausilio che vanno dalla consulenza tecnica ed economica su base individuale alla predisposizione, per la realizzazione delle opere diffuse sul territorio che si prestano a una standardizzazione, di progetti tipo, nonché di bandi e modelli contrattuali tipo.

#### **c. Valutazione della performance per disincentivare l'inerzia e incentivare il fare**

Più che nuove norme, serve uno specifico impegno dei dirigenti degli uffici e dei vertici politici delle amministrazioni per dare attuazione alle disposizioni già presenti nell'ordinamento, in particolare tenendo conto dei risultati dell'azione amministrativa ai fini dell'attribuzione o del rinnovo degli incarichi dirigenziali e della determinazione delle retribuzioni o dei premi di risultato<sup>4</sup>.

Per i dirigenti coinvolti nei progetti PNRR dovrebbero essere previsti specifici premi di produttività legati al raggiungimento degli obiettivi di attuazione del Piano, secondo schemi di incentivazione strettamente precisati (come si fa nel settore privato per la remunerazione variabile dei manager).

#### **d. Evitare che il sistema delle responsabilità determini la paura della firma**

Con il Decreto Semplificazioni sono state adottate importanti misure per evitare che gli amministratori pubblici siano bloccati dal timore di incorrere in azioni di responsabilità erariale e in azioni penali per abuso d'ufficio anche quando la loro azione è ispirata al

---

<sup>4</sup> Ibidem, par. 1.4

perseguimento dell'interesse pubblico. Di particolare importanza è la previsione temporanea (art. 21 del Decreto) che limita, sino a dicembre 2021, la **responsabilità erariale** del funzionario pubblico alle sole azioni compiute con dolo, escludendo le incertezze connesse alla configurazione delle ipotesi di colpa grave. La previsione **andrebbe stabilizzata o perlomeno, ai fini dei progetti del PNRR, estesa sino alla fine del 2026<sup>5</sup>.**

Per quanto riguarda il reato di **abuso d'ufficio**, nel Decreto Semplificazioni la fattispecie è stata meglio circoscritta, con riferimento a chiare violazioni di norme precettive. Si potrebbe anche pensare a un intervento più radicale, che elimini la fattispecie generale e integri la disciplina con ipotesi di reato puntualmente definite.

#### **e. Modernizzare il sistema dei controlli**

Per orientare meglio l'azione amministrativa al servizio della collettività, occorre un deciso **spostamento dei controlli esterni dalla fase preventiva** (in cui necessariamente prevale l'attenzione per gli aspetti formali) **alla fase successiva** in cui è possibile valutare il risultato (l'output) e l'impatto dell'azione amministrativa (l'outcome).

Nell'attuazione del PNRR può essere utile il ricorso a forme di **vigilanza collaborativa** da parte delle autorità di controllo, ma queste non dovrebbero estendersi a quei profili gestionali che richiedono l'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione.

L'esercizio della discrezionalità deve essere presidiato da incisive valutazioni ex post dei risultati ottenuti e della regolarità delle decisioni prese. Ciò è funzionale, tra l'altro, a prevenire i fenomeni corruttivi. La piena efficacia dei controlli ex post potrebbe essere rafforzata mediante un utilizzo delle **tecnologie blockchain**, oggi disponibili, che rendono molto più difficile 'imbrogliare le carte'.

In una prospettiva di medio periodo, si potrebbe **modernizzare il ruolo della Corte dei conti** nel controllo successivo dei risultati dell'azione amministrativa estendendolo agli aspetti gestionali oltre che a quelli di finanza pubblica ed integrando la composizione della Corte con economisti ed esperti di altre discipline.

---

<sup>5</sup> Rapporto Task Force Assonime per la semplificazione, par. 1.2.

#### **f. Realizzare un sistema efficiente di banche dati pubbliche**

La disponibilità dei fondi RRF può costituire l'occasione per attuare finalmente il progetto, previsto da tempo, di un sistema di banche dati pubbliche pienamente interoperabili. Sarà così possibile effettuare il passaggio dall'autocertificazione alla decertificazione, attuando il principio dell'accertamento d'ufficio già previsto a livello normativo.

Non servono nuove disposizioni, ma l'azione congiunta dei Ministri della pubblica amministrazione e della trasformazione digitale. Potrebbe essere utile, in questo ambito, l'istituzione di un commissario dotato dei poteri necessari. Bisogna al contempo che le amministrazioni competenti aumentino gli sforzi per garantire la qualità, la completezza e l'aggiornamento dei dati.

### **3. Le misure di semplificazione**

Per incoraggiare la realizzazione delle infrastrutture e degli investimenti in Italia e rilanciare l'economia, nell'ultimo biennio sono state introdotte dapprima con il decreto Sblocca Cantieri (decreto legge n. 32/2019) e poi con il decreto Semplificazioni (decreto legge n. 76/2020) alcune misure di semplificazione con efficacia temporale limitata sino al 31 dicembre 2021. Si tratta di un orizzonte temporale troppo breve rispetto a quello della realizzazione degli investimenti finanziati da Next Generation EU, che si estende fino al 2026.

La linea ispiratrice degli interventi di semplificazione dovrebbe essere, per quanto possibile, **non la deroga alle regole, ma una migliore disciplina da portare poi eventualmente a sistema.**

#### **a. Conferenza di servizi**

Per quanto riguarda le procedure autorizzative che coinvolgono più soggetti, la legge per la governance del PNRR dovrebbe prevedere una disciplina speciale delle conferenze di servizi che hanno ad oggetto progetti RRF.

In particolare, appare necessario che le conferenze di servizi per i progetti RRF:

- si svolgano in modalità simultanea on line;
- siano convocate e presiedute dal responsabile RRF dell'amministrazione procedente o da un suo delegato.

La disciplina vigente prevede già che le conferenze simultanee debbano concludersi nei termini di legge (45 giorni, 90 giorni quando sono coinvolti interessi qualificati); per i progetti RRF si può valutare se ridurre ulteriormente i termini di conclusione della conferenza.

Quella che va sicuramente riformulata è la procedura per l'adozione della decisione finale in caso di opposizioni qualificate (che vanno comunque espresse dalle amministrazioni dissenzienti nei termini di legge). Il sistema generale di cui all'articolo 14-quinquies della legge n. 241/1990 non è infatti risultato idoneo ad assicurare che la decisione finale da parte dell'autorità politica competente sia assunta in tempi stretti compiendo una scelta tra gli interessi in gioco.

A questo riguardo, il primo profilo su cui intervenire riguarda l'individuazione dell'autorità politica competente. Nella disciplina generale la competenza è sempre affidata al Consiglio dei ministri, con un accentramento delle valutazioni che appare ingiustificato e rischia di ingolfare il Consiglio dei ministri con compiti impropri. Si potrebbe quindi pensare di mantenere la competenza del Consiglio dei ministri per i progetti di interesse nazionale, mentre per i progetti di rilievo locale che non coinvolgono amministrazioni centrali il superamento dei dissensi dovrebbe essere affidato alle Giunte regionali. Inoltre, per i progetti RRF di interesse nazionale l'istruttoria per il Consiglio dei ministri dovrebbe essere affidata alla struttura centrale RRF presso la Presidenza del Consiglio, e per gli altri progetti al Responsabile RRF della Regione interessata.

Il secondo profilo su cui intervenire riguarda il funzionamento del meccanismo decisionale di ultima istanza. Per velocizzare il processo, si dovrebbe prevedere che se l'amministrazione dissenziente non ottiene l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri (o della Giunta regionale) entro un termine prefissato (ad esempio entro 30 giorni), diviene efficace la decisione assunta dalla Conferenza di servizi. Si eviterebbe così il prolungamento a tempo indeterminato delle situazioni di stallo decisionale.

## **b. Semplificazioni in materia di VIA**

Il decreto Semplificazioni ha previsto un sistema di **fast track** per interventi urgenti finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (decreto legge n. 76/2020, art. 51): per tali interventi il soggetto procedente può chiedere, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi e fornendo le informazioni e gli



impegni appropriati, l'esclusione dalla VIA. Quando l'esclusione è accordata, i tempi per l'approvazione delle opere vengono radicalmente ridotti.

Andrebbe valutato se, in vista del RRF, questa misura di semplificazione possa essere estesa anche ad altre tipologie di interventi infrastrutturali (ad esempio, per le infrastrutture energetiche e di telecomunicazione). In ogni caso, appare urgente l'adozione dei decreti attuativi volti a rendere operativa la norma.

Per le opere che rimangono soggette a VIA, occorre **rafforzare i supporti tecnici-istruttori, anche esterni, a sostegno dell'attività della Commissione VIA/VAS** per assicurare la rapidità del processo decisionale anche a fronte di un prevedibile aumento dei progetti di investimento connesso al PNRR.

### **c. Contratti pubblici**

Per quanto riguarda i contratti pubblici, alcune delle disposizioni temporanee previste dal decreto Sblocca cantieri, già prorogate una volta e già ampiamente sperimentate, potrebbero essere definitivamente stabilizzate (ad esempio, la possibilità di valutare le offerte prima di verificare l'idoneità degli offerenti; la limitazione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici solo per i progetti superiori a determinati importi finanziati per almeno il 50% dallo Stato).

Nelle more di una più ampia sistemazione della disciplina nazionale dei contratti pubblici, per i progetti RRF andrebbe poi prevista la **proroga sino al 2026 di alcune altre disposizioni di semplificazione 'a termine'**.

Tra le previsioni temporanee che potrebbero essere prorogate vi sono la sospensione del divieto dell'appalto integrato prevista dallo Sblocca Cantieri e, con riferimento al decreto Semplificazioni: la disciplina dei contratti sottosoglia (art. 1); le disposizioni relative ai ricorsi giurisdizionali (art.4, comma 3), l'obbligo della costituzione del collegio consultivo tecnico per le opere sopra soglia (art. 6), la sospensione dell'esecuzione del contratto solo nei gravi casi tipizzati dalla normativa (art. 5), la possibilità in alcuni casi di procedere senza un preventivo dibattito pubblico al fine di accelerare l'iter autorizzativo di opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale (art. 8, comma 6-bis).

### **d. Semplificazione dei processi autorizzativi per progetti innovativi**

Sinora, gli ostacoli amministrativi e le incertezze normative hanno frenato in Italia la sperimentazione di innovazioni tecnologiche potenzialmente importanti per un percorso di crescita sostenibile. Ad esempio, per la sperimentazione di una batteria ad accumulo

di taglia significativa da collegare alla rete elettrica, possono occorrere oltre due anni per ottenere l'autorizzazione.

Per porre rimedio a questo tipo di problemi l'articolo 36 del decreto Semplificazioni ha introdotto un procedimento speciale semplificato per il rilascio di autorizzazioni per attività di sperimentazione attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione. Per questi progetti, che avranno un ruolo rilevante nell'ambito del PNRR, è quindi ora previsto un iter autorizzativo accelerato e semplificato, coordinato dal Dipartimento per l'innovazione della Presidenza del Consiglio.

Nel contesto del PNRR la nuova disciplina volta a superare questi tipi di ostacoli va messa alla prova ed eventualmente estesa e perfezionata.

#### **e. Interventi mirati di semplificazione settoriale**

Oltre a queste misure di natura trasversale, una efficace politica di semplificazione richiede interventi mirati che tengano conto delle specifiche caratteristiche di ambiti eterogenei quali l'infrastrutturazione digitale, l'efficienza energetica o la riqualificazione urbana, solo per fare qualche esempio. Questi ambiti richiedono procedure e regole diverse e sono oggi bloccati da 'nodi' diversi, che devono essere sciolti uno per uno. Norme generali di semplificazione, in questi casi, non aiutano a risolvere il problema. Occorrono previsioni mirate, volte a superare specifici ostacoli regolamentari o amministrativi ingiustificati.

Il decreto n. 76/2020 ha introdotto alcune semplificazioni di natura settoriale, ma si può fare di più, ad esempio in materia di edilizia, di infrastrutture di telecomunicazione e più in generale per gli investimenti su infrastrutture esistenti, anche per il riuso o uso promiscuo, per i quali si può presumere l'assenza di un impatto significativo sul territorio e sull'ambiente.

Un esempio riguarda le regole per il ricorso alla tecnologia via cavo per le infrastrutture elettriche, soluzione innovativa e a basso impatto sul territorio oggi possibile in un numero sempre maggiore di circostanze. Con il decreto legge 76/20, sono state approvate alcune semplificazioni amministrative per il rinnovo delle linee esistenti con infrastrutture della medesima tipologia (quindi la sostituzione di linee aeree con nuove linee aeree e di linee in cavo con nuove linee in cavo). Invece, un progetto che preveda la sostituzione di linee elettriche aeree con tratti in cavo interrato è sottoposto alla stessa disciplina cui sono soggette le opere di nuova realizzazione, pur essendo evidenti i benefici in termini ambientali e paesaggistici che ne derivano. Per favorire la realizzazione in tempi brevi dei progetti più innovativi e capaci di ridurre l'impatto visivo

delle opere di rete, sarebbe quindi auspicabile prevedere un regime semplificato, anche in materia ambientale, che tenga conto dei benefici ambientali e paesaggistici conseguibili, per l'autorizzazione di progetti che prevedono la sostituzione di tratti di linee aeree esistenti con tratti in cavo.

Analogamente, per le infrastrutture digitali sarebbe utile una disciplina favorevole all'utilizzo diffuso delle tecnologie di scavo a basso impatto ambientale (dette anche tecnologie 'no dig') quali minitrinca e perforazione orizzontale teleguidata, che comportano notevoli vantaggi in termini di sostenibilità rispetto alle tecniche di scavo tradizionali sotto il profilo dei tempi di esecuzione, della quantità dei materiali di risulta, dei consumi energetici, dell'inquinamento e dei disagi per la circolazione. Andrebbe inoltre favorito il ricorso diffuso all'utilizzo delle infrastrutture esistenti per la posa di nuove reti e (ove possibile) il coordinamento delle opere civili tra gli operatori che a vario titolo realizzano infrastrutture. La normativa nazionale ha istituito a questo fine il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture - SINFI, ma si registrano purtroppo notevoli ritardi nel popolamento e nelle funzionalità della piattaforma nazionale.

Infine, in attuazione di quanto richiesto dalla direttiva 2018/1972 sul nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche in materia di semplificazioni per la realizzazione e il potenziamento delle infrastrutture e degli impianti, si potrebbe accelerare sull'utilizzo diffuso delle infrastrutture e degli edifici pubblici, inclusi gli arredi stradali, per l'installazione delle small cells per favorire una rapida implementazione delle tecnologie a banda larga mobile e dei connessi servizi evoluti, nel rispetto delle architetture urbane esistenti e fermi restando gli imprescindibili vincoli di emissione elettromagnetica fissati a livello nazionale.