

# LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## Una lettura critica

di Sergio Foà

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), adottato dal Governo in attuazione dell'analogo strumento sovranazionale<sup>1</sup>, ripropone il risalente e consolidato convincimento che uno stimolo fondamentale per la ripresa economica sia rappresentato dalla semplificazione dell'apparato amministrativo e da una incentivazione degli investimenti pubblici: l'impianto di riforma immaginato enfatizza il correlato ruolo dello "Stato promotore" della ripresa (F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia [a cura di], *Lo Stato promotore*, Bologna, Il Mulino, 2021). Il sillogismo è semplice: la burocrazia, nella accezione veicolata, cioè univocamente negativa, è intesa come il principale ostacolo all'economia, mentre l'imperativo di favorire gli investimenti pubblici impone una semplificazione e una accelerazione nella realizzazione di infrastrutture e di servizi, e quindi anche delle procedure di affidamento degli appalti pubblici, specialmente di quelli ritenuti strategici.

### *1. La riforma della Pubblica amministrazione in ordine alfabetico*

Il PNRR immagina una riforma della pubblica amministrazione in rigoroso ordine alfabetico: *a)* accesso, testualmente «per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale»; *b)* buona amministrazione «per semplificare norme e procedure»; *c)* competenze «per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna»; *d)* digitalizzazione, intesa «quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme». Il Piano ha cura di precisare che alcune delle riforme elencate non avranno impatto sulla finanza pubblica.

#### *A. Accesso*

Gli obiettivi sono decisamente ambiziosi e mirano a rivedere le procedure selettive del personale della pubblica amministrazione, con enfasi ribattezzato "capitale umano", partendo dall'analisi dei fabbisogni di competenze, potenziando i sistemi di preselezione e semplificando lo svolgimento delle procedure concorsuali. In questo senso si legge «costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza», nonché «progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere» e «disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti». L'esigenza conoscitiva è affidata a una piattaforma unica per il reclutamento nelle amministrazioni centrali, cui si deve accompagnare la definizione di modelli di pianificazione strategica delle risorse umane, che saranno definiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica «anche grazie a sistemi di

---

1. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF). Per un'illustrazione, cfr. la Nota UE n. 67/1 del Servizio studi del Senato.

intelligenza artificiale e di *business intelligence*». Anche qui, è appena il caso di segnalarlo, l'automatizzazione delle procedure deve essere attentamente governata, come peraltro ha ammonito la giurisprudenza del Consiglio di Stato, preoccupata di concorsi non presidiati dall'uomo. Una delicata peculiarità riguarda gli «altri percorsi di reclutamento» affiancati alle procedure concorsuali, ove per i giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) si prevede un «inserimento», a tempo determinato, nelle amministrazioni con «percorsi rapidi, affiancati da una formazione *ad hoc*». Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del decreto legge n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono «un ampio ricorso al digitale» (in tali termini si esprime il PNRR), con tutti i connessi problemi applicativi che il piano tuttavia dimentica di affrontare.

### *B. Buona amministrazione*

L'imperativo categorico è «eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese». Colpisce che i primi interlocutori menzionati siano le associazioni imprenditoriali, che hanno individuato i seguenti «colli di bottiglia» (*sic!*): la VIA statale e quella regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica) nonché le Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale. La procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) è bollata come ostacolo all'economia: di durata troppo lunga, frena la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. Le opere previste dal PNRR saranno quindi sottoposte a una «speciale VIA statale» che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030). È previsto un maggiore utilizzo del Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA), il quale, sostituendo ogni altro atto autorizzatorio, deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale; proprio in questa prospettiva, va altresì previsto che tale provvedimento unico possa sempre assorbire anche gli atti autorizzatori necessari per l'approvazione dei progetti di bonifica (come già previsto a livello regionale). In via più generale l'Agenda della semplificazione prevede la mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti, l'individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione della Scia, il silenzio assenso, la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni. Obiettivo è «la completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli *stakeholder*». Il metodo e gli istituti invocati non sono certo nuovi: basti pensare ai cosiddetti «decreti Scia del 2016» e alla recente riforma che ha imposto alle amministrazioni di certificare al privato l'avvenuta maturazione del silenzio-assenso, rendendo paradossalmente il silenzio una manifestazione di volontà espressa dello stesso ente pubblico. E ancor prima si pensi alla c.d. MOA, misurazione degli oneri amministrativi, disciplinata dal legislatore già nel 2008, ma dimenticata per il suo insuccesso. Abbondano i termini anglosassoni: gli standard tecnici comuni di interoperabilità (*backend*), in corso di definizione, servono ad attuare il principio *once-only*. D'interesse l'impegno di messa a punto di meccanismi di monitoraggio e coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle

funzioni e dell'esercizio. Per supportare l'implementazione di queste attività a livello di amministrazioni locali è previsto il ricorso a uno strumento di assistenza tecnica (TA) equivalente alla creazione di un pool di 1.000 esperti. Anche la logica della performance dell'ente e del dipendente, risalente alla c.d. riforma Brunetta, è rafforzata: introdurre iniziative di *benchmarking* nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi comuni, al fine di promuovere misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti (*outcome-based performance*), introducendo specifici incentivi alle performance a essi collegati che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi, sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati. A questo scopo è altresì prevista una riforma degli Organismi Indipendenti di Valutazione. Da notare che il lavoro di semplificazione e quello di riduzione degli oneri burocratici proseguirà, in modo progressivo e costante, fino al 2026, insieme all'azione sul miglioramento della performance amministrativa.

### C. Competenze

Due sono le direttrici di intervento: revisione dei percorsi di carriera della pubblica amministrazione, che introduca maggiori elementi di mobilità orizzontale e verticale, per favorire gli avanzamenti di carriera dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali. Il Piano intende favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso da parte di persone che lavorano «nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero». Tema centrale di questa linea di azione è il miglioramento della capacità formativa della pubblica amministrazione. È inoltre prevista una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da 25.000 a 250.000 abitanti), sulla base del modello sul futuro dell'ambiente di lavoro già definito dalla Commissione Europea (*behaviours, bricks and bytes*, COM(2019) 7450, con il finanziamento di specifici programmi volti a una revisione dei processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), a una riorganizzazione degli spazi di lavoro (*bricks*) e a una crescente digitalizzazione delle procedure (*bytes*), con acquisizione delle competenze specifiche, tramite formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale.

### D. Digitalizzazione

La digitalizzazione è definita «un abilitatore trasversale ad ampio spettro»: dalla piattaforma per la selezione e il reclutamento delle persone, alla formazione, alla gestione delle procedure amministrative e al loro monitoraggio. La natura trasversale degli interventi previsti richiede la costruzione di una *governance* chiara ed efficiente tra tutte le amministrazioni coinvolte. In particolare, per quel che riguarda più specificamente gli ambiti di azione della pubblica amministrazione, al Dipartimento della Funzione Pubblica è affidata la supervisione strategica del processo di reingegnerizzazione delle procedure secondo standard comuni; la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche, Regioni ed enti locali; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione. Al Ministero per la Transizione Digitale sono attribuite le competenze in materia di definizione e costruzione delle tecnologie necessarie e delle infrastrutture digitali interoperabili, sulla base delle quali sono implementate le procedure reingegnerizzate.

## 2. Le cosiddette “riforme abilitanti”: semplificazione e concorrenza

Le cosiddette “riforme abilitanti” includono congiuntamente le voci “semplificazione e concorrenza”. L'accostamento non è nuovo e ripete tentativi rincorsi anche recentemente dal legislatore statale di migliorare la chiarezza delle fonti normative e al contempo ridurre gli oneri amministrativi, tutti additati quali ostacoli all'esercizio dell'attività economica e, per l'effetto, al dispiegarsi della concorrenza. Lo stesso Piano allude alle precedenti politiche di semplificazione normativa in termini di sperimentazione, e imputa il loro parziale fallimento al progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della pubblica amministrazione e all'adozione di misure di semplificazione legislativa non accompagnate dai necessari interventi di carattere organizzativo. La semplificazione amministrativa e normativa, con una endiadi imprecisa, è rimessa conseguentemente al potenziamento delle strutture del Dipartimento della funzione pubblica con il reclutamento delle professionalità necessarie, mediante l'adozione dei provvedimenti attuativi della riforma della pubblica amministrazione.

L'attività di “regolazione” (dove il termine è utilizzato in senso atecnico, comprendendo sia le fonti normative sia atti delle autorità amministrative indipendenti) è riferita a una serie di misure, alcune delle quali realmente innovative e altre non certo nuove, che richiedono chiarimenti circa le non esplicitate modalità applicative. Tra queste la programmazione delle iniziative normative del Governo per consentire un'adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione. La “consultazione”, utilizzata con modalità differenziata in termini di partecipazione alla formazione e alla definizione degli atti di regolazione, è fino ad ora utilizzata dalle autorità indipendenti (si pensi all'Anac) e solleva delicate questioni sul relativo ricorso in ambito di politica normativa, sulle modalità di esercizio e sui soggetti legittimati a intervenire.

Certo non innovativo è l'obiettivo di «assicurare maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione», ma ad esso è affiancata una nuova prospettata modalità di analisi e verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, che involge l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale. Evidente, ma forse sottinteso, che il rinvio a nuove modalità tecnologiche di verifica implica una serie di interventi normativi circa l'ambito del loro utilizzo e le garanzie delle situazioni giuridiche soggettive conseguentemente incise da norme e relativi provvedimenti di attuazione adottati in tal modo. È appena il caso di accennare al tema spinoso della trasparenza degli algoritmi, che merita sicuramente apposita disciplina normativa e, anche in questo caso, forme di controllo garantite alla collettività.

Criptico è l'obiettivo della «riduzione del *gold plating*» (cioè di livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalle direttive comunitarie): esso è attualmente vietato nei settori dei contratti pubblici, dunque riesce di difficile comprensione la sua “riduzione”. Si tratta verosimilmente di ridurre l'ambito nel quale il legislatore o il regolatore nazionale può aggravare gli adempimenti amministrativi per lo svolgimento di attività disciplinate da fonti normative dell'Unione europea.

Di sicuro interesse e sfidante rispetto al tradizionale assunto della certezza delle fonti del diritto e della stabilità delle decisioni amministrative sono le iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (cd. *regulatory sandbox*), nonché all'applicazione del principio *digital by default* nelle proposte normative. La cd. sperimentazione normativa è ispirata agli indirizzi del Consiglio dell'Unione europea, che la riferisce come indissolubilmente legata a un quadro normativo flessibile «basato su dati concreti

e resilienti»<sup>2</sup>. A parte l'abuso dell'aggettivo "resiliente", imputabile al linguaggio delle istituzioni europee e ribadito dall'esecutivo nazionale, il "dato" posto a fondamento del testo normativo, se appunto è "resiliente", richiede adattamento e quindi è destinato a incidere sulla vigenza della fonte normativa che sullo stesso è fondata. Anche questo ragionamento non è nuovo, se solo si pensa che è stato utilizzato in un primo momento per invocare la fuga dalla legge a favore delle fonti secondarie e, in tempi relativamente più recenti, per delineare quella "riserva di regolazione" a favore delle autorità amministrative indipendenti, con il correlato deficit di democraticità<sup>3</sup>. Di queste ultime si pretende un ulteriore rafforzamento, specie nella regolazione settoriale, visto che il Piano mira espressamente a consolidare i poteri delle varie autorità nazionali di regolazione (tra le altre: CONSOB, ARERA, AGCOM, ART), preservando la loro indipendenza strutturale e funzionale. Nel nostro caso, tuttavia, parrebbe che sia la fonte primaria a divenire sperimentale, con ciò implicando inevitabilmente nuove tecniche di formulazione del testo legislativo, destinato a rinviare a specifiche tecniche esterne, mutevoli e, appunto, resilienti.

I provvedimenti attuativi delle disposizioni normative adottati dal Governo implicano nuovamente una sperimentazione, questa volta riferita a «nuovi indicatori di valutazione dell'azione/programma di Governo»: anche in questo caso il rimedio pare essere di natura organizzativa, mediante l'implementazione della piattaforma Monitor e del relativo applicativo web della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'istituzione di un'apposita Unità con il reclutamento delle professionalità necessarie.

Di sicuro interesse, ma non certo immediato, è l'obiettivo di applicare, in via sperimentale e appunto progressiva, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dalla economia comportamentale applicata alla regolazione. Il presupposto, affascinante sul piano teorico, enfatizza l'importanza della previa individuazione degli aspetti comportamentali che possono ostacolare il conseguimento dei risultati perseguiti da una misura di *policy*, in modo da definire anticipatamente i correttivi, piuttosto che misurare l'impatto di quella stessa misura, oltre al fatto che l'introduzione di tali correttivi aumenta la probabilità che l'intervento produca gli effetti attesi. In questa direzione il modello sembra essere il *Behavioural Insights Team* del Regno Unito, ora società a partecipazione pubblica, con funzione consultiva al Governo in tema di efficacia delle politiche pubbliche sulla base di analisi comportamentali. Uno degli strumenti sui quali l'economia comportamentale procede alla valutazione delle politiche pubbliche è l'analisi costi-benefici (ACB), che richiede un'attenta definizione dei criteri che la orientano, non sempre così agevole, come testimonia la recente casistica italiana sulle infrastrutture e i servizi di trasporto ferroviario. La questione di fondo è che la scelta resta politica e quindi l'ACB può essere poi seguita o disattesa dall'Esecutivo, in ragione di convenienze contingenti.

### ***3. Concorrenza e valori sociali***

Sul fatto che le dinamiche di mercato non interessino in via diretta i diritti sociali dei cittadini è eloquente il seguente passaggio del Piano: «una parte importante del disegno di legge sarà diretta a promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare *anche* la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente».

---

2. Consiglio UE, 16 novembre 2020, 13026/20, Conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale.

3. S. FOÀ, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in *Dir. amm.*, 2020, n. 4, 765 ss.

In particolare in materia di servizi pubblici, soprattutto locali, si registra una grande diffidenza per l'auto-produzione. Il ripetuto e ormai ultraventennale invito alla razionalizzazione della normativa, che «in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico» è infatti accompagnato da un preciso monito, inteso ad «assicurare un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*». Il vizio del legislatore italiano di limitare il ricorso all'autoproduzione non pare quindi sopito, anzi. Il Piano ricorda la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento, ma severamente afferma che «andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'*in house* dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica». Non solo: sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico, compresi quelli affidati con la modalità dell'*in house* (legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022). È appena il caso di ricordare quali burrascose vicende la materia abbia affrontato in questi anni e quanto sia rischioso forzare queste limitazioni all'auto-produzione, ove nemmeno il diritto dell'Unione europea, ispirato alla massima apertura al mercato, teme in questo modo l'istituto in esame.

In ambito sanitario occorre introdurre modalità e criteri più trasparenti nel sistema di accreditamento e ridurre i poteri discrezionali eccessivamente ampi nella nomina dei dirigenti ospedalieri.

In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, l'attenzione è concentrata sul mercato: «efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti», rafforzamento della diffusione delle energie rinnovabili e, più in generale, di attività economiche e servizi sostenibili: criteri trasparenti e non discriminatori per l'assegnazione di spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione delle colonnine di ricarica delle auto elettriche (valorizzando adeguatamente la componente di prezzo offerto dalle imprese nei confronti dei consumatori) e «superamento degli ostacoli regolatori che, soprattutto dal punto di vista tariffario, ancora si frappongono al libero svolgimento dell'attività di fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli».

#### ***4. La “auto-delega” del Governo in materia di contratti pubblici***

Nel quadro di semplificazione in tali termini delineato si inseriscono le più specifiche misure di semplificazione in materia di contratti pubblici, che vengono ritenute il motore della ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Secondo il PNRR tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione. Ferma restando l'analisi delle singole disposizioni normative introdotte in Italia, è impressionante scorrere l'elenco delle misure che il PNRR ritiene “urgenti”, coagulando profili di diritto sostanziale e processuale e perfino amministrativo-contabile. Basti pensare al grave equivoco secondo cui occorre insistere sulla limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia.

La limitazione della responsabilità del funzionario pubblico, che si ritiene paralizzato dalla paura della firma, è foriera di paradossi ben evidenziati dalla magistratura contabile e di causazione di danno erariale. Illuminanti sul punto le parole del Procuratore regionale della Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Veneto all'Inaugurazione anno giudiziario 2020: «Non trova pertanto alcun fondamento la tesi secondo la quale la funzione esercitata dal pubblico ministero contabile favorisca la

cd. paralisi della firma dei dirigenti, per il timore di commettere errori, e incentivi la cd. burocrazia difensiva o, nell'ambito della responsabilità sanitaria, la cd. medicina difensiva. Le cause ostative alla efficienza dell'agire dalla pubblica amministrazione hanno ben altra origine, tra cui la (eufemisticamente) complessa disciplina normativa e regolamentare da applicare, ad esempio in materia di appalti pubblici, e immagino, al contrario, una pericolosa deresponsabilizzazione dei dirigenti pubblici laddove rispondano dei danni finanziari a loro imputabili esclusivamente a titolo di dolo» (P. Evangelista, *Requisitoria*, citata).

La riforma complessivamente prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano *self executing* e «ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente», che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Un rinvio non meglio precisato è «alle discipline adottate in Germania e nel Regno Unito» per la loro rilevanza sul piano della semplificazione.

A tal fine colpisce la strana anticipazione che il Governo indirizza al Parlamento circa il contenuto della successiva delega legislativa, che il Parlamento, di ritorno, dovrà rivolgere al Governo stesso. Insomma, il Governo delega sé stesso. Il tema è particolarmente delicato, perché riguarda l'assetto delle fonti normative, dove il ruolo del Parlamento è relegato nello stesso Piano al controllo e monitoraggio sugli interventi, auspicando «un ruolo attivo del Parlamento, attraverso la trasmissione di relazioni periodiche da parte del Governo». Certo molti principi e criteri direttivi (anticipati dal PNRR) sono generici e forse permetteranno al Parlamento di riappropriarsene: si pensi alla riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni o alla piena apertura e contendibilità dei mercati o ancora alla riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica. In altri casi lo stesso obiettivo perseguito non è nettamente definito: così il «tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione» o «la revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione dei divieti». In altri casi la previsione opera tramite rinvio a disciplina tecniche: così «la realizzazione di una *e-platform* ai fini della valutazione della *procurement capacity*».

### ***5. Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione***

Colpisce decisamente il lettore che tra le norme che alimentano la corruzione vengano incidentalmente additate le norme sulla trasparenza amministrativa! Non vi è dubbio che sia necessario semplificare gli adempimenti per ridurre la cattiva amministrazione, ma il nesso eziologico qui immaginato è davvero eclatante, laddove include tra le norme che in qualche misura inducono a rischi di cattiva amministrazione proprio alcuni eccessi burocratici della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico. Occorre evitare che norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori. È il caso, inoltre, delle norme che contemplan ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli

obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo a produrre effetti di semplificazione.

Le semplificazioni della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 39/2013, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, richiedono un intervento legislativo. La piattaforma unica per la trasparenza può essere realizzata in via amministrativa dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. È appena il caso di ricordare che l'efficacia della trasparenza si misura sulla comprensibilità delle informazioni rese e sulla più ampia accessibilità alle informazioni da parte dei cittadini, applicando in via restrittiva le eccezioni previste dalla legge alla trasparenza e all'accesso civico generalizzato.

### *Una breve sintesi*

Volendo sintetizzare, le novità e criticità più evidenti riguardano una riserva di pianificazione governativa che vincola la fonte legislativa; una nuova modalità di esercizio del potere legislativo "sperimentale" che richiede un diverso rapporto tra legge e amministrazione, stressando il principio di legalità dell'azione amministrativa; un rinvio a interventi organizzativi di natura tecnica che costituiscono il presupposto per l'effettività del sistema di riforme proposto; un nuovo bilanciamento di interessi pubblici anticipato dal Governo che classifica come strategiche determinate attività economiche e infrastrutturali e riduce gli oneri, ma anche le garanzie, procedurali e processuali, che servono a realizzare o eventualmente a sospendere l'esecuzione delle medesime attività.