

SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO
DI STATO E DIRETTRICI ATTUATIVE DEL PNRR

VIRGINIA CAMPIGLI*

Sommario

1. PNRR e centralità dell'intervento pubblicistico nello scenario 'post-pandemico'. – 2. La funzione consultiva della Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato tra attuazione del PNRR e qualità della regolazione. L'importanza di AIR, ATN e VIR. – 3. L'attuazione del PNRR (I): la transizione ecologica. Semplificazione, rigenerazione urbana e "non regressione" in materia ambientale. – 4. L'attuazione del PNRR (II): la transizione digitale. Persistenti problematiche di accessibilità ed efficacia del *servizio* tecnologico. – 5. L'attuazione del PNRR (III): l'inclusione sociale tra la valorizzazione del terzo settore e il superamento della dicotomia pubblico-privato. – 6. Il *drafting* degli atti attuativi del PNRR. – 7. Osservazioni conclusive: il ruolo (non solo) consultivo del Consiglio di Stato.

Abstract

Institutional efficiency of public administration in the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) can be analyzed from the point of view of the advisory activity of the Council of State Section for Regulatory Acts. The paper therefore considers the relationship between implementation of NRRP and quality of regulation, and then focuses on recent opinions of the Advisory Section for Regulatory Acts on draft government regulations within the framework of NRRP, with specific reference to ecological transition, digitalization, social inclusion. The issue of regulatory drafting is finally considered. The aim is to reflect on the possible scenarios awaiting the public sector in the immediate future, at the same time questioning the implications of a renewed advisory function of the Council of State.

Suggerimento di citazione

V. CAMPIGLI, *Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato e direttrici attuative del PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti - Pescara.

Contatto: virginia.campigli@unich.it

1. PNRR e centralità dell'intervento pubblicistico nello scenario 'post-pandemico'

È stato osservato che l'epoca 'post-pandemica' apre a una «nuova centralità del “pubblico”»¹. I soggetti pubblici, infatti, devono oggi trovare, per utilizzare un concetto astronomico, una propria «*velocità di fuga*», che consenta loro di fronteggiare la complessità del tempo attuale, adeguandosi a essa, senza però restarne assorbiti².

Così, nella difficile gestione dell'assetto successivo all'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2³, si ricerca una “nuova normalità” fatta di “nuove complessità” per favorire la ripresa economica e sociale. Il che impone di definire le condizioni di sistema in grado di assicurare una risposta pubblica stabile – a sua volta *innovativa*⁴ – e non circoscritta a un diritto transitorio ed eccezionale.

È in questo contesto che si colloca l'attuazione del PNRR⁵ da parte del soggetto pubblico, in una prospettiva che non è solamente quella rimediabile

¹ C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2021, 15.

² Riprendendo l'immagine impiegata da L. CAFFO, *Velocità di fuga. Sei parole per il contemporaneo*, Einaudi, Torino, 2022, *passim*, il quale teorizza un'«età della velocità di fuga» (*evf*), precisando che «ogni forma di vita si trova oggi dentro questa *evf* – o corre alla velocità minima imposta dal tempo che vive oppure, senza nessuna gloria, verrà assorbita da questo stesso tempo» (*ivi*, 32). In astronomia, la velocità di fuga è infatti la velocità minima che un corpo, posto in un punto di un campo gravitazionale, deve acquisire per sfuggire all'attrazione di un pianeta.

³ Con il tema (tra gli altri) del riparto delle competenze fra Stato e autonomie. In proposito, per tutti, v.: F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2020, 333 ss.; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, 1, 2020, 3 ss.; G. MARCHETTI, *Il ruolo dello Stato e delle Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Federalismi*, 8, 2022, 39 ss. Sulla decretazione d'urgenza e sul rapporto tra atti di livello statale e atti di livello territoriale, G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 351 ss. Sul carattere «complesso e dinamico» del sistema di atti e provvedimenti congegnato dal Governo per gestire gli effetti della pandemia M. FRANCAVIGLIA, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2022, 114.

⁴ Come già constatava, in generale, G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, 2960, «ciò che poteva apparire adeguato ai tempi della normalità [...] può non apparire più tale in tempi di anormalità, o nel tempo d'una nuova normalità».

⁵ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Con l'approvazione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto semplificazioni *bis*, conv. con mod. *ex l.* 29 luglio 2021, n. 108) è stata definita la “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, per la gestione dei fondi europei destinati all'Italia. Più nello specifico, il PNRR definitivo ammonta a 222,1 miliardi di euro, di cui 191,5 miliardi riconducibili al *Next Generation EU* (o *Recovery Fund*) e 30,6 miliardi al *Fondo Complementare*. Con il d.l. 6 maggio 2021, n. 59 (conv. con mod. *ex l.* 1 luglio 2021, n. 101) è stato infatti adottato il *Piano nazionale per gli investimenti complementari*, finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR, per il periodo 2021-2026. Al totale degli investimenti previsti per gli interventi

(rispetto a situazioni di criticità acuitesi con la pandemia), ma soprattutto *evolutiva*, come capacità di delineare nuovi scenari intorno ai tre fondamentali obiettivi della transizione ecologica, dell'innovazione digitale e dell'inclusione sociale, per trasformare la complessità suindicata in un motivo di sviluppo e di crescita sostenibile.

Tutto ciò coinvolge frontalmente il piano della prontezza, adeguatezza e qualità della regolazione⁶, su cui si esplica l'attività consultiva della Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato. Si può anzi ritenere che l'attività consultiva in parola rappresenti essa stessa una «parte integrante del programma di riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»⁷, considerato che sempre più spesso il Governo ravvisa nel parere del Consiglio di Stato un «indispensabile sostegno nell'assunzione di decisioni»⁸.

contenuti nel PNRR (pari – come detto – a 222,1 miliardi di euro) si sommano i 13 miliardi del *React EU*, il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa. Nel complesso, il 27% delle risorse è destinato alla digitalizzazione, il 40% agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico e più del 10% alla coesione sociale (sul punto, si rinvia al sito istituzionale del Governo, all'indirizzo <https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/piano-complementare/piano-nazionale-complementare.html>). Quanto alla *governance* del PNRR, il d.l. n. 77/2021, all'art. 2, ha istituito una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano. La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio e vi partecipano i ministri e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio di volta in volta competenti sulle tematiche affrontate. Per supportare le attività della Cabina di regia, il d.l. n. 77/2021 ha altresì previsto la costituzione – sempre presso la Presidenza – di una struttura con funzioni di segreteria tecnica e di una struttura di missione, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (artt. 4 e 5, d.l. n. 77/2021). Infine, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze sono stati istituiti un ufficio centrale di livello dirigenziale generale (il Servizio centrale per il PNRR), con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché un ufficio dirigenziale di livello non generale con funzioni di *audit*. La permanenza delle strutture menzionate è prevista fino alla completa esecuzione degli obiettivi del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Sugli indirizzi programmatici connessi al PNRR, v. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi, paper*, 2022, per il quale «il Governo e le pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali, sono evidentemente chiamati a giocare un ruolo decisivo, sia perché è anzitutto il Governo che interagisce in seno all'Unione europea (muovendosi, per definizione, “tra Roma e Bruxelles”), sia perché le amministrazioni titolari degli interventi sono i Ministeri, mentre sulle amministrazioni regionali e locali ricade una quota assai rilevante dell'attuazione di tali interventi» (*ivi*, 8). Rinvia un «rinvigorismento del ruolo propulsivo dei pubblici poteri», che «sta senza dubbio caratterizzando la stagione post-pandemica a seguito dell'approvazione del “Next Generation UE”» A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. Amm.*, 2, 2022, 442.

⁶ Una «*better regulation* che significa poche regole, *fit for purpose*, e fra loro coordinate in modo da assicurarne certezza e chiarezza, quale strumento indispensabile a garantire i buoni esiti di ogni intervento normativo»: così Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1611/2022, ad. 8 novembre 2022.

⁷ G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2022, 153.

⁸ G. DELLA CANANEA, *Il Consiglio di Stato: una prospettiva comparata*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Giappichelli, Torino, 2022, 162.

Se si accede a una simile prospettiva, gli orientamenti del Consiglio di Stato in sede consultiva possono offrire un peculiare angolo visuale per indagare gli attuali indirizzi attuativi del PNRR.

Il presente contributo muove da questo assunto, e, utilizzando come fonte i pareri sinora espressi dalla Sezione consultiva per gli atti normativi sui regolamenti adottati dal Governo in esecuzione del PNRR, si interroga sulle seguenti questioni: *a*) quanto la qualità della regolazione incida sulla capacità di perseguire gli obiettivi (im)posti dal Piano; *b*) con quali modelli organizzativi e processi decisionali si stia confrontando l'amministrazione nei principali settori di intervento del Piano medesimo; *c*) che ruolo assolva, come organo ausiliario del Governo, il Consiglio di Stato, nella sua attività di consulenza sugli atti normativi.

Dal momento che il PNRR è stato pensato quale programma *ad hoc* e il suo svolgimento rappresenta una realtà in divenire, si potranno formulare solo alcune osservazioni parziali e provvisorie, rispetto alle quali bisognerà in seguito valutare le tendenze di medio e lungo periodo.

Il lavoro sarà così strutturato: dopo aver sondato il rapporto tra PNRR e funzione consultiva sugli atti normativi del Consiglio di Stato (§ 2), si passeranno in rassegna alcuni orientamenti applicativi del Piano nei tre settori strategici⁹, condivisi a livello europeo, della transizione ecologica, della digitalizzazione e dell'inclusione sociale (§§ 3, 4 e 5), per quanto ricavabile dalla trama dei pareri della Sezione sui regolamenti adottati in questi ambiti. Dopodiché, saranno analizzati i rilievi della Sezione in punto di *drafting* e di semplificazione normativa, necessaria per realizzare le missioni¹⁰ stabilite nel PNRR (§ 6). Da ultimo, si dovrà riflettere sulla trasformazione, in un simile quadro, della stessa funzione consultiva del Consiglio di Stato (§ 7).

2. La funzione consultiva della Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato tra attuazione del PNRR e qualità della regolazione. L'importanza di AIR, ATN e VIR

L'attuazione del PNRR ha rinnovato l'interesse sulla qualità della regolazione pubblica, rappresentando «un processo complesso» che – secondo le parole della Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato – «impegna tutte le pubbliche amministrazioni ed è contrassegnato da una serie di obiettivi e dal rilievo preminente che assume il loro effettivo e tempestivo raggiungimen-

⁹ Per la qualificazione dei tre settori come “strategici” si rinvia al sito istituzionale del Governo: <https://www.mit.gov.it/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/gli-assi-strategici>.

¹⁰ I progetti di investimento del PNRR sono suddivisi in sei missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute (<https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>).

to»¹¹. Tale processo integra un fattore riformatore determinante, potendo rinnovare a tutto campo l'amministrazione.

In un siffatto contesto di rinnovamento, la Sezione ha ritenuto di dover adottare un approccio «sistemico»¹² sul modo di operare del soggetto pubblico¹³, benché i singoli interventi si ripartiscano, all'interno delle missioni delineate dal PNRR, nei vari settori. La funzione consultiva, dunque, è svolta (e interpretata) dal Consiglio di Stato come «un vero e proprio sostegno *in progress* per il legislatore, da non limitare solo al singolo progetto normativo»¹⁴, ma riferibile, più latamente, all'intero programma di riforme.

Al contempo, il Presidente del Consiglio di Stato ha recentemente riscontrato l'utilità – ai fini del migliore supporto al Governo nell'attuazione del Piano – dello strumento della risposta a specifici quesiti, ancora poco (o niente affatto) utilizzato per gli atti normativi, sì da permettere alla Sezione di fornire indicazioni mirate sulle singole disposizioni regolamentari e assicurare una costante manutenzione della riforma¹⁵.

Svolgendo le proprie funzioni consultive sugli schemi normativi del Governo, il Consiglio di Stato, pur continuando a verificare la legittimità degli atti sottoposti a parere, si occupa, in modo crescente, dell'individuazione delle condotte e delle *best practices* idonee a conseguire gli obiettivi prefissati¹⁶. Di recente, la Sezione è tornata sull'importanza di prestare attenzione, «al di là degli aspetti di legittimità», pure «agli aspetti che riguardano la concreta operatività e l'effettività delle riforme» sottoposte al suo parere¹⁷; attenzione che si è «notevolmente accentuata» proprio per gli atti normativi che devono

¹¹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1883/2021, ad. 14 dicembre 2021.

¹² Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1883/2021.

¹³ Come già era stato evidenziato, a proposito della «Riforma Madia», nel parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 515 del 2016.

¹⁴ S. DEL GATTO, *Il principio di separazione dei poteri alla prova degli organi ausiliari. Il ruolo del Consiglio di Stato e della Corte dei conti nell'equilibrio tra poteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2023, 228.

¹⁵ Riferisce in tal senso G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, cit., 153.

¹⁶ «Questo Consiglio di Stato ha, infatti, più volte evidenziato che una riforma è tale solo quando essa sia effettivamente attuata e avvertita dagli attori dei sistemi sui quali interviene, nonché dai contesti con i quali essi interagiscono. Una effettività per assicurare la quale è, perciò, necessario un attento monitoraggio dell'andamento delle riforme, quale può essere assicurato anche dalla disponibilità e dalla messa in sistema di dati capaci di documentarne il reale impatto, ossia i punti di forza e di debolezza, funzionali anche alla loro «manutenzione» (cfr. Cons. Stato, Sez. Consultiva Atti normativi, pareri n. 515 del 2016 e n.1784 del 2021)»: così Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1611/2022, ad. 8 novembre 2022.

¹⁷ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 2058/2022, ad. 20 dicembre 2022, sulla disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti. In senso analogo, v. anche il parere n. 107 del 2022, ad. 21 dicembre 2021, sulla piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione, nonché il parere n. 881 del 2022, ad. 10 maggio 2022, sui modelli e gli standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale.

attuare il PNRR, «la cui complessiva impostazione è ordinata al criterio prioritario dell'efficacia»¹⁸.

Questo approccio presuppone una duplice attività da parte dell'organo consultivo. Vari pareri evidenziano, anzitutto, l'esigenza di valutare attentamente la ragionevolezza delle proposte regolatorie, mediante un giudizio prognostico sul rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati previsti¹⁹, secondo i dati indicati nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)²⁰. Il tema è stato da ultimo affrontato nel parere n. 137/2023²¹, ove la Sezione ha segnalato, richiamando i propri precedenti²², che l'AIR «si pone, per sua natura, 'a monte' della redazione dell'articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto» e che, pertanto, tale adempimento istruttorio riveste una particolare rilevanza, consentendo di comprendere in che misura, con quali tempistiche e attraverso quali modalità sia possibile conseguire gli obiettivi della misura regolatoria.

In secondo luogo, il Collegio deve tenere conto delle disposizioni già operanti nella materia su cui lo schema normativo intende intervenire. È, questo, l'oggetto dell'analisi tecnico-normativa (ATN), che ha la funzione di ricostruire il quadro giuridico nel quale si muove la nuova regolamentazione, la cui valutazione è tanto più necessaria quanto più il tessuto normativo sia policentrico e stratificato²³. Nella stessa direzione rileva poi la verifica

¹⁸ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 2058/2022.

¹⁹ Osserva C. TUCCIARELLI, *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 392, che «il Consiglio di Stato svolge un controllo di ragionevolezza che non si esaurisce esclusivamente nel raffronto con il parametro costituzionale, conseguente al principio di uguaglianza di cui all'art. 3, ma si manifesta nel rapporto tra mezzi e risultati».

²⁰ Con il fine di vagliare l'impatto atteso dell'intervento normativo, l'AIR interessa plurimi profili: dalla più generale analisi economica del diritto, all'analisi costi-benefici dello specifico intervento, alla valutazione dei costi connessi alla regolazione rispetto alle strutture amministrative, alle imprese e ai consociati. Sono dunque prese in esame non solo le condizioni di diritto, ma anche quelle fattuali, di praticabilità dell'intervento regolatorio.

Oltre all'AIR, alla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato devono essere trasmessi per il prescritto parere, assieme allo schema normativo: la relazione illustrativa, che indica gli obiettivi e i contenuti degli schemi normativi; l'analisi tecnico-normativa, sui presupposti di diritto e le questioni giuridiche che possono sorgere in relazione al singolo schema; la relazione tecnica, concernente gli oneri finanziari e le relative modalità di copertura (sulla relazione tecnica è operata un'apposita verifica da parte della Ragioneria Generale dello Stato). È grazie a una simile documentazione che il Consiglio di Stato può verificare la ragionevolezza delle misure regolatorie, misurando la corrispondenza tra obiettivi e contenuti normativi. Sull'importanza dell'AIR v. Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 506/2022, ad. 8 e 17 febbraio 2022, ove si rileva che l'assenza dell'AIR non può essere «motivata con una clausola di stile» e, in ogni caso, non risulta giustificata se «l'impatto diretto e indiretto dell'operazione è [...] prevedibilmente imponente».

²¹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 137/2023, ad. 12 gennaio 2023.

²² Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 107/2022.

²³ Come evidenziato da Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 137/2023.

dell'impatto della regolamentazione (VIR)²⁴, che stima gli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese e sulle pubbliche amministrazioni dagli atti normativi già operanti in un certo settore, nel primo periodo della loro attuazione, introducendo le ragioni e le valutazioni che – alla luce del successo o del fallimento dei precedenti normativi – motivano le proposte di nuova normazione del Governo²⁵. La VIR, quale «indispensabile» valutazione «*ex post* dell'efficacia della disciplina regolamentare vigente»²⁶, rappresenta così la fonte da cui il Consiglio di Stato può trarre informazioni circa l'effettivo funzionamento dei meccanismi regolatori nell'ambito su cui interviene lo schema normativo sottoposto a parere. Quest'ultimo, una volta approvato ed entrato in vigore, dovrà a sua volta essere oggetto di VIR, perché possa esserne verificato l'impatto nella prima fase di operatività²⁷.

Peraltro, il Consiglio di Stato ha sottolineato in varie occasioni la necessità di monitorare ogni nuova normativa ai fini della valutazione dell'impatto della regolazione, anche allo scopo di acquisire elementi di riscontro per eventuali interventi correttivi o integrativi²⁸, tantopiù in considerazione della

²⁴ La VIR consente di valutare il raggiungimento delle finalità degli atti normativi, stimando gli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese e sulle pubbliche amministrazioni. Secondo Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 107/2022, ad. 21 dicembre 2021, «un “approccio circolare alla regolamentazione” richiede «di provvedere, trascorso un ragionevole periodo di tempo, all'effettuazione della V.I.R., al fine di “confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione”». Prosegue perciò la Sezione segnalando che la verifica dell'impatto della regolamentazione «dovrebbe essere preparata con un adeguato monitoraggio *in progress* del funzionamento del meccanismo [regolatorio], nel primo periodo della sua entrata in vigore».

²⁵ Così la Sezione consultiva per gli atti normativi descrive l'operatività della VIR nel già incontrato parere n. 2058/2022.

²⁶ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 78/2023, ad. 12 gennaio 2023.

²⁷ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1914/2022, ad. 8 novembre 2022.

²⁸ V. Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1916/2022, ad. 25 ottobre 2022, in merito allo schema di decreto recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, in aree di mare ubicate all'interno del conterminare lagunare di Venezia, dei sedimenti risultanti dall'escavo dei fondali del conterminare lagunare (ai sensi dell'art. 95, c. 27-*bis*, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con mod. *ex l.* 13 ottobre 2020, n. 126). In quel caso, la Sezione ha evidenziato il rilievo del monitoraggio degli effetti della nuova disciplina, ai fini di una sempre più avanzata tutela del delicato conterminare lagunare. Nello stesso senso, si veda anche Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1611/2022, ad. 8 novembre 2022, concernente lo schema di decreto di modifica, con la tecnica della novella legislativa, del d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 (già introduttivo di “*Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509*”), volto ad adeguare gli ordinamenti dei corsi di studio universitari agli obiettivi del PNRR (in relazione alla Missione 4, Componente 1, riforma 1.5 “Riforma delle classi di laurea”, da conseguire entro il quarto quadrimestre del 2023). In tal sede la Sezione ha potuto rilevare la «necessità di assicurare un monitoraggio della riforma, atto a garantirne l'effettività», rimarcando l'opportunità di «introdurre nel testo una disposizione finale nella quale prevedere l'acquisizione e la messa a sistema, da parte della stessa Amministrazione ministeriale, dei tanti dati, qualitativi e quantitativi, già offerti ed elaborati da diversi attori del sistema universitario», e sottolineando che la «riconduzione al centro sta-

proiezione verso i risultati resa evidente dal PNRR²⁹. A questo proposito, basti qui richiamare l'art. 1, c. 2, del d.l. n. 77 del 2021³⁰ (conv. con mod. dalla l. n. 108 del 2021), secondo cui la sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR assume «preminente valore» per l'interesse nazionale.

Se dunque – alla luce di quanto sinora detto – AIR, ATN e VIR non rappresentano degli adempimenti meramente formali, bensì «costituiscono modalità essenziali del *decision making process*, decisive per il perseguimento della qualità normativa»³¹, si comprende la preoccupazione che l'urgenza con cui devono essere attuate le riforme del PNRR non infici la corretta predisposizione di tali strumenti e, con essa, la qualità della regolazione. Sembra, infatti, dai primi dati raccolti sullo stato di attuazione del PNRR, che AIR, ATN e VIR stiano risentendo della eccessiva 'fretta' riformatrice e siano spesso trascurate o, addirittura, omesse³².

A tale criticità la Sezione sta facendo fronte richiamando costantemente l'importanza di AIR, VIR, ATN, censurandone la mancanza o l'inadeguatezza

tale, ossia al Ministero» di tale operazione di monitoraggio appare «strettamente funzionale alla sua capacità [ossia alla capacità del Ministero] di governare le stesse riforme delle quali è promotore».

²⁹ Il *Recovery Fund* europeo vincola infatti gli Stati non soltanto con obbligazioni "di mezzi" ma anche "di risultato", nella misura in cui i destinatari sono tenuti non solo a spendere il danaro pubblico – concesso o prestato loro a fondo perduto –, ma anche a garantire un risultato conforme ai principi, agli obiettivi e alle aree di investimento programmati da Bruxelles. Più esattamente, nell'elaborazione dei Piani per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri hanno dovuto rispettare le condizionalità previste dalla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, articolata intorno ai quattro principi guida della sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica. Gli Stati membri sono inoltre condizionati al raggiungimento di "*milestones e targets*", per i quali è richiesta una rendicontazione trimestrale (in aggiunta a quelle specificamente stabilite all'interno del Semestre europeo). L'effetto sanzionatorio collegato alle condizionalità previste si attiverebbe qualora, dal controllo effettuato dalla Commissione europea e dal Consiglio, emergessero delle insufficienze nelle riforme strutturali, tali da compromettere la competitività del mercato e la sua idoneità a generare profitti.

³⁰ Recante "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*". L'art. 1, c. 2 del d.l. in parola stabilisce: «[a]i fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente».

³¹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 137/2023 (che richiama il precedente parere n. 341/2017).

³² Notano V. DI PORTO, E. ESPA, *La qualità della regolazione tra pandemia, crisi internazionali e PNRR*, in Osservatorio AIR, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 15, che «[l]a necessità – ormai generalizzata e pervasiva – di decidere in tempi molto ristretti e vincolati, preclude o per lo meno rallenta fortemente il perseguimento degli obiettivi di qualità della regolazione, rendendo problematico l'utilizzo degli strumenti ad essa preposti, dalla programmazione all'analisi di impatto *ex ante* ed *ex post*. Eppure questi strumenti [AIR, ATN, VIR] appaiono tanto più essenziali alla luce della complessità dei problemi da risolvere e del connesso bilanciamento di interessi e valori».

nella documentazione a corredo degli schemi sottoposti al suo vaglio³³, e conseguentemente sospendendo l'emissione dei pareri, con rinvio della documentazione al ministro proponente³⁴. Si svolge così il «compito istituzionale del Consiglio di Stato» – nella sua veste consultiva – di indicare gli «aspetti normativi da integrare o rafforzare o da rendere più propriamente in linea con le indicazioni e finalità delle azioni richieste dal PNRR»³⁵, per evitare che una ‘fuga’ troppo rapida (per riprendere l'immagine utilizzata in apertura di questo scritto), ossia l'eccessiva fretta nell'attuazione del Piano, pregiudichi il perseguimento degli obiettivi di riforma, dando luogo a una normazione confusa, disorganica e non sorretta da un'adeguata mediazione istituzionale.

3. L'attuazione del PNRR (I): la transizione ecologica. Semplificazione, rigenerazione urbana e “non regressione” in materia ambientale

Tra le misure attuative del PNRR, una parte consistente dell'attività regolamentare del Governo sta riguardando la materia ambientale, con il tema della “transizione ecologica”³⁶.

³³ Per esempio, la Sezione ha fortemente criticato l'inadeguatezza dell'AIR nel parere n. 2058/2022, ad. 20 dicembre 2022.

³⁴ Così è avvenuto, a titolo di esempio, nei pareri n. 2059/2022, ad. 20 dicembre 2022; n. 78/2023, ad. 12 gennaio 2023; n. 93/2023, ad. 12 gennaio 2023.

³⁵ Secondo quanto osservato dalla stessa Sezione per gli atti normativi sin dal parere n. 1883/2021.

³⁶ In materia di tutela dell'ambiente e transizione ecologica risultano centrali, per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, le modifiche apportate dal d.l. n. 77/2021. Con tale decreto è stata integrata la disciplina prevista per la valutazione ambientale dei progetti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC), per ricomprendervi anche la valutazione dei progetti del PNRR (a questo fine, è stata istituita presso il Ministero della cultura una Sovrintendenza speciale, operativa fino al 31 dicembre 2026). Il medesimo decreto n. 77/2021, inoltre, ha cercato di accelerare le procedure per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (artt. da 30 a 33-bis) e ha previsto forme di semplificazione per promuovere l'economia circolare, con particolare riguardo al c.d. “*end of waste*” (art. 34) e alla gestione dei rifiuti (art. 35). Le modifiche appena indicate si collocano in un orizzonte più ampio di valorizzazione della tutela ambientale, la quale è stata per l'appunto inserita tra i “Principi fondamentali”, mediante la riforma dell'art. 9 Cost. a opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1. Per alcune riflessioni di sintesi sulla riforma costituzionale – che ha interessato, oltre all'art. 9, anche l'art. 41 Cost. – v., tra gli altri, F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, 184 ss. Considerata la premessa da cui ha mosso il presente scritto – la complessità del tempo attuale –, sul tema della riforma costituzionale dell'ambiente ci sembra inoltre utile richiamare M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, 148, nella parte in cui l'A. qualifica le politiche pubbliche alle quali la Costituzione affida la tutela del valore ambientale come «politiche della complessità», poiché chiamate a «coniugare indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale». Ritengono che la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. offra un fondamento costituzionale all'«evoluzione dell'ordinamento verso una ecosostenibilità complessiva» dell'attività dell'amministrazione, poiché la tutela dell'ambiente «diviene esplicitamente un compito della Repubblica, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, Cost.)», «l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno all'ambiente (art. 41, c. 2, Cost.)» e «il coordinamento dell'attività economica pubblica

Nell'ambito della suddetta transizione ecologica si collocano in particolare i progetti di economia circolare, dei quali la Sezione consultiva per gli atti normativi non ha mancato di evidenziare il «rilievo strategico»³⁷, in quanto inediti laboratori per delineare modelli *green* di economia e di sviluppo e realizzare adeguate infrastrutture³⁸, predisporre «Piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale», e «interventi (di portata piccola e media) da effettuare nelle aree urbane», destinati a favorire «la resilienza del territorio»³⁹.

La complessità del tema impedisce un'analisi dettagliata dei singoli pareri adottati in proposito dal Consiglio di Stato. Concentrandoci però sulle considerazioni più significative svolte sul punto dalla Sezione per gli atti normativi, essa, sin dal parere n. 638/2022⁴⁰, ha rimarcato la necessità di semplificare le procedure ambientali⁴¹, prestando attenzione agli aspetti di effettività dei

e privata può essere orientato anche a fini ambientali (art. 41, c. 3, Cost.)» F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda ONU 2030*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2-3, 2022, 255.

³⁷ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 851/2022, ad. 10 maggio 2022. Nello specifico, con tale parere la Sezione si è pronunciata su uno schema di regolamento ministeriale attuativo del sistema dell'*end of waste* di cui all'art. 184-ter del Codice ambiente, evidenziando la necessità di contemperare due opposte esigenze: da un lato, la tutela della salute e dell'ambiente; dall'altro, la semplificazione, volta a favorire l'economia circolare.

³⁸ Tra gli interventi previsti al riguardo dalla l. n. 234/2021, di bilancio per il 2022, si ricordano: l'ampliamento di 4,55 miliardi di euro della spesa per finanziare il contratto stipulato tra Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS, ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - MIT) e ANAS, ai fini della manutenzione straordinaria di ponti e viadotti (art. 1, c. 397); il potenziamento delle risorse destinate agli enti locali nel biennio 2022-2023 per la realizzazione delle opere individuate nel PNRR (art. 1, c. 415); la previsione di una dotazione di 2000 milioni di euro per gli anni 2023-2034, ai fini dell'istituzione presso il MIMS di un Fondo per la strategia di mobilità sostenibile (art. 1, c. 392).

³⁹ *Piano nazionale di ripresa e resilienza, Missione 2-Rivoluzione verde e transizione ecologica*, disponibile su <https://www.camera.it/temiap/2021/06/25/OCD177-4986.pdf>, 115 ss.

⁴⁰ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 638/2022, ad. 8 marzo 2022, reso sullo schema di regolamento ministeriale attuativo dell'art. 214-ter, c. 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Determinazione delle condizioni per l'esercizio delle operazioni di preparazione per il riutilizzo in forma semplificata*».

⁴¹ Nel caso di specie, la Sezione si riferiva alle procedure finalizzate ad accelerare processi virtuosi di recupero e riutilizzo dei rifiuti, secondo quanto previsto dalla *Missione 2-Rivoluzione verde e transizione ecologica: C1-Economia circolare e agricoltura sostenibile*. Un tema centrale nell'ambito dell'attuazione del PNRR è infatti quello dell'economia circolare, su cui, riassuntivamente, S. ANTONIAZZI, *Transition to the Circular Economy and Services of General Economic Interest: An Overview of the Issues*, in *Federalismi*, n. 7, 2021, 1 ss. Su questi profili si è pronunciata C. cost., 25 luglio 2022, n. 191 (a proposito delle norme adottate dalla Regione Abruzzo a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), ricordando che la «disciplina dei rifiuti va ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (in questi termini già C. cost. nn. 289/2019; 227/2020; 86/2021; 21/2022) e che, in tale quadro, «le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza

meccanismi di semplificazione introdotti e ponderando i profili di reale efficacia delle nuove disposizioni. Su quest'ultimo aspetto, la Sezione è tornata in più occasioni⁴², costantemente misurando l'adeguatezza delle soluzioni prescelte rispetto alle finalità indicate dal legislatore⁴³.

Nell'ottica della semplificazione – a proposito del perseguimento dell'obiettivo di incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili (FER)⁴⁴ – la Sezione⁴⁵ ha espresso parere positivo sulla liberalizzazione degli interventi che non interferiscono sulle matrici ambientali⁴⁶, sull'inclusione tra gli interventi liberi degli interventi di urgenza (sottoposti solo a una comunicazione successiva, sì da non pregiudicarne l'immediatezza)⁴⁷ e sulla liberalizzazione degli interventi di dismissione ovvero di demolizione⁴⁸, al fine di prediligere, agevolandoli, interventi che incidano su aree già edificate, per contrastare il consumo di suolo.

Rilevante anche il parere n. 2058/2022, con cui la Sezione ha avuto modo di apprezzare il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti fondato sul Registro elettronico nazionale, volto a fornire dati qualificati sia per le attività di vigilanza e controllo sia per la progettazione industriale, la cui riconversione verso modelli di produzione ecocompatibili è alla base della reale transizione da un modello di economia lineare a uno di economia circolare.

Si denota poi, in più pareri, l'attualità di quelle politiche urbanistiche, di livello regionale e locale⁴⁹, indirizzate ad assicurare una crescita omogenea dei

nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente»: C. cost., n. 191/2022, pt. 3 del "*Considerato in diritto*".

⁴² *Ex multis*, v. Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 851/2022.

⁴³ Il tema della semplificazione (e della sua effettività) come strumento per individuare risposte unitarie e coordinate non è nuovo, se già nel 2007 la Sezione consultiva per gli atti normativi poneva in correlazione le «prioritarie esigenze di coordinamento» con «semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa a vantaggio del cittadino»: Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 777/2007, ad. 17 settembre 2007.

⁴⁴ Nell'ambito della *Missione 2-Rivoluzione verde e transizione ecologica (misura M2C2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile)*. Si intuisce che l'esigenza sistemica di incrementare la produzione di energia da FER, coesistente al PNRR, ha trovato un ulteriore motivo propulsivo nell'ambito delle misure adottate e adottando dall'UE per fronteggiare la crisi economica prodotta dalla guerra in Ucraina. In tema, S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 4, 2022, 261 ss.

⁴⁵ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1737/2022, ad. 25 ottobre 2022.

⁴⁶ Dovendosi oltretutto disporre una chiara disciplina agevolativa, tuttora assente, per l'installazione di impianti a energia rinnovabile (in tal senso ancora Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1737/2022).

⁴⁷ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1737/2022.

⁴⁸ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1737/2022.

⁴⁹ In un assetto informato al principio del policentrismo istituzionale paritario (su cui, per tutti, M. CAMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1274 ss.), gli enti locali intrattengono intensi rapporti sia con le Regioni sia con lo Stato.

territori urbani mediante processi di redistribuzione e di riuso per una crescita sostenibile⁵⁰. Il riferimento è agli interventi, la cui attuazione compete agli enti locali⁵¹, incentrati su progetti di rigenerazione urbana⁵² volti a ridurre situazioni di degrado sociale⁵³, in linea con l'obiettivo di "non arrecare un danno significativo" (*Do Not Significant Harm* - DNSH), ovvero contribuire in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema non causando danni agli obiettivi ambientali⁵⁴.

Come evidenziato da C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, cit., 26, la «complessità di sistema» che ne deriva risulta esplicativa della crisi di modelli organizzativi fondati sulla separazione anziché sulla collaborazione fra livelli di governo.

⁵⁰ Su questi temi, tra gli altri: F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017, 41 ss.; L. DE LUCIA, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, *ibidem*, 105 ss.; W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2020, 421 ss. Come rileva B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2022, 283, «con riferimento alla missione della transizione ecologica [...] trova definitivo riconoscimento quel concetto ampio di sostenibilità in cui il legame tra tutela ambientale, inclusione sociale e crescita economica diviene imprescindibile per la concreta attuazione del "nuovo modello di sviluppo"».

⁵¹ Allo scopo, la l. n. 234/2021 ha potenziato il fondo di solidarietà comunale per ridurre i divari territoriali generati dall'emergenza sanitaria, stanziando complessivamente 941 milioni di euro per il triennio 2022-2024, di cui 391 milioni destinati agli enti locali per il potenziamento dei servizi sociali comunali. È stato anche introdotto il Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane, in linea con l'obiettivo del PNRR di sostenere le zone scarsamente abitate (art. 1, c. 593).

⁵² Tra i più significativi contributi sulla rigenerazione urbana v.: F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani: contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; P. CHIRULLI, C. IAIONE, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018.

⁵³ Riprendendo le parole di C. GIANNINO, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. mezz.*, 2-3, 2021, 701, «[n]ell'ambito della politica di coesione, lo sviluppo sostenibile rappresenta un principio importante, definito dal regolamento di disposizioni comuni che fornisce un quadro politico per tutti i programmi cofinanziati attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei. In quanto una delle più concrete espressioni di solidarietà economica e sociale, fornisce un significativo sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello regionale e locale rafforzando la dimensione urbana». Richiama la «presupposizione che le declamate linee di sviluppo della c.d. "transizione ecologica" possano condurre anche alla implementazione delle politiche redistributive, al fine di prenderne ad oggetto anche i costi sociali, per comprendere nel quadro degli interventi pubblici emergenziali anche i profili di equità sociale» F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 133.

⁵⁴ In questa prospettiva, i Regolamenti UE n. 2020/852 e n. 2021/241 hanno legato la nozione di "ecosostenibilità" – quale requisito per lo svolgimento di attività economiche – alla capacità di contribuire «in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali» relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici, all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo, alla protezione e al ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi, senza che ne consegua «un danno significativo» a nessuno di tali obiettivi ambientali: Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno

L'attuazione del PNRR per via regolamentare da parte del Governo potrebbe in effetti costituire l'occasione per accelerare la codificazione nazionale del principio appena richiamato del DNSH, in combinazione con quello di non regressione in materia ambientale⁵⁵, che vale a livello sovranazionale⁵⁶ quale divieto di retrocedere rispetto al livello raggiunto di sviluppo umano (con il relativo nucleo essenziale di diritti)⁵⁷. Del resto, a uno sguardo complessivo – ancorché riassuntivo e molto semplificato – sull'attività consultiva della Sezione in materia ambientale, sembra che proprio nella capacità di “non regredire”, compiendo scelte regolatorie sostenibili, la stessa Sezione ricerchi l'indice rivelatore del raggiungimento di un'appropriata *velocità di fuga* dell'intervento pubblico.

2020 “relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088”; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 “che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”.

⁵⁵ Sul principio del DNSH (e sulle sue potenzialità evolutive anche grazie al PNRR) v. A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi*, 8, 2022. Sul principio di non regressione in materia ambientale si veda, diffusamente, M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, 37 ss., nonché, più di recente, ID., *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2, 2021, 4 ss., ove l'A. osserva come non vi sia «alcun motivo per ritenere che il principio-genus di non regressione in relazione al livello di tutela dei diritti umani, così come può pacificamente operare negli ambiti sociale, economico, culturale, civile e politico, non debba allo stesso modo poter operare, a maggior ragione, nell'ambito ambientale» (*ivi*, 8).

⁵⁶ In materia di diritti sociali, «un vero e proprio “principio di non regressione”» può ricavarsi dalla Carta sociale europea, anche alla luce dell'attività del Comitato europeo dei diritti sociali, che «si è dimostrato uno dei maggiori teorici di tale principio, ponendosi autorevolmente accanto al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite», per impedire «la diminuzione degli *standard* di tutela dei diritti sociali coinvolti, dai quali dipende notoriamente la preservazione della dignità stessa dei consociati» (G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 20 s.). In materia di diritti politici e civili, v. CGUE, Grande Sezione, 20 aprile 2021, *Repubblica c. Il-Prim Ministru*, causa C-896/19, punti 62-65, che ha riconosciuto l'esistenza, nell'ordinamento eurounitario, di un principio di «non regressione del livello di tutela dei valori dell'Unione» di cui all'art. 2 TUE, in particolare quelli propri dello «Stato di diritto».

⁵⁷ In quest'ottica, il principio di non regressione vieta ai legislatori nazionali, alle amministrazioni e alla stessa giurisprudenza di «diminuire, espressamente o implicitamente, direttamente o in maniera indiretta, la soglia giuridica di protezione» garantita a ciascun individuo in un determinato ordinamento giuridico per *acquis* legislativo o giurisprudenziale e consolidatasi nel tempo. Sul punto, e sulle fonti eurounitarie, M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit. Come rileva C.R. BEITZ, *The Idea of Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2009, 14 ss., i diritti umani stabilmente riconosciuti nei vari ordinamenti – espressione di «una pratica normativa pubblica di portata globale» – hanno come fine primario proprio quello di «proteggere gli individui dalle conseguenze di determinate azioni e omissioni dei loro governi».

4. L'attuazione del PNRR (II): la transizione digitale. Persistenti problematiche di accessibilità ed efficacia del *servizio tecnologico*

La suddetta *velocità di fuga* deve essere raggiunta anche nell'ambito della "transizione digitale", espressione con cui si allude all'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) nelle pubbliche amministrazioni, per offrire servizi in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini⁵⁸. È, questo, un obiettivo focale del PNRR, che vede nella "digitalizzazione e innovazione" uno dei tre assi strategici di livello europeo, assieme alla transizione ecologica e all'inclusione sociale.

Sul fronte digitale, la Sezione per gli atti normativi sta principalmente verificando la sostenibilità delle scelte regolatorie compiute dai soggetti pubblici in relazione all'*accessibilità* e all'*efficacia* delle nuove tecnologie⁵⁹.

Più di preciso, ci sembra che l'obiettivo sia quello di indirizzare l'attività normativa del Governo verso una più compiuta attuazione del diritto all'uso delle tecnologie⁶⁰ (diritto riconosciuto a "chiunque" dall'art. 3 del Codice dell'amministrazione digitale - CAD⁶¹), valorizzando il correlato obbligo, in capo al soggetto pubblico, di "alfabetizzazione informatica dei cittadini" (sancito dal medesimo CAD al successivo art. 8⁶²).

⁵⁸ In una società che è ormai a sua volta profondamente mutata proprio in ragione dell'utilizzo delle dotazioni tecnologiche: D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi*, 7, 2022, 104. Al riguardo, rileva il nuovo c. 4-bis, aggiunto dall'art. 12, c. 1, lett. a) del d.l. n. 76/2020 nel testo dell'art. 2, l. n. 241/1990, in accordo al quale le amministrazioni sono tenute a misurare e pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito internet istituzionale i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi maggiormente rilevanti per cittadini e imprese, effettuando una comparazione con i tempi previsti dalla legislazione vigente. Le modalità e i criteri di misurazione delle tempistiche sono definiti con d.P.C.M., su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e previa intesa in Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

⁵⁹ Nella prospettiva del nostro studio, si può ricordare Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1409/2022, ad. 30 agosto 2022, che ha evidenziato l'esigenza di favorire lo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili e, segnatamente, delle reti a banda ultralarga, in coerenza con gli obiettivi di trasformazione digitale fatti propri dal PNRR. Nel medesimo senso, v. anche parere n. 107/2022, ad. 21 dicembre 2021, reso dalla Sezione consultiva su richiesta del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, in merito allo schema di decreto sulla disciplina delle modalità di funzionamento della Piattaforma digitale "per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione", da adottare ai sensi dell'art. 26, c. 15, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

⁶⁰ Nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, con i gestori di servizi pubblici e con gli altri soggetti equiparati (di cui all'art. 2, c. 2 del Codice dell'amministrazione digitale).

⁶¹ Introdotto con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il CAD è stato successivamente modificato e integrato prima con il d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179, e poi con il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

⁶² Disposizione, questa, da interpretare estensivamente, includendo tra i soggetti obbligati – oltre allo Stato e ai soggetti dell'art. 2, c. 2, CAD – pure gli enti locali, in virtù del principio di sussidiarietà verticale.

La Sezione muove probabilmente dalla consapevolezza che non a tutti i cittadini è oggi realmente garantito il diritto di accesso e partecipazione all'azione amministrativa digitale o quello di fruire dei servizi *on line*. Da un lato, pesano le persistenti carenze infrastrutturali che non permettono l'utilizzo di Internet in maniera effettiva in talune aree (si pensi alle zone rurali e montane)⁶³. Dall'altro, non si possono trascurare i costi economici – spesso tutt'altro che irrilevanti – dei mezzi tecnologici (oltre che una certa incapacità di una parte della popolazione a rapportarsi coi dispositivi elettronici⁶⁴). È noto, in questi termini, il problema della “povertà digitale”⁶⁵, su cui incidono le condizioni di svantaggio economico e culturale delle famiglie⁶⁶.

⁶³ Sul diritto di accesso a Internet a banda larga nelle zone rurali e sul divario digitale rispetto alle aree urbane P. DAMIANI, *A Star(link) Is Born: What Consequences for the Right to Broadband Internet Access in Rural Areas of the EU?*, in *Federalismi*, 28, 2021, 26 ss. Quanto alle peculiarità delle zone montane, G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi*, speciale 5, 2019, 203 ss., ove si registra, tra gli altri dati, la persistente esigenza di infrastrutture in banda ultralarga e programmi di *e-government* (ivi, 214). Del resto, pure dal punto di vista dei tecnologi si è osservata «una copertura infrastrutturale ancora caratterizzata da un forte divario digitale»: A.F. SPAGNUOLO, E. SORRENTINO, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, in *Federalismi*, 8, 2021, 281. Su questi temi v. anche P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 285 ss. e, più in generale, M. PIETRANGELO, *Accesso a Internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, in AA.VV., *Accesso a internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne, Roma, 2017, 25 ss.

⁶⁴ Non solo la fascia anziana della popolazione, contrariamente a quanto si potrebbe credere. Una rilevazione condotta da *Save the Children* in collaborazione con il Centro di Ricerca sull'Educazione ai Media all'Innovazione e alla Tecnologia (CREMIT) dell'Università Cattolica di Milano e del Dipartimento di Economia dell'Università di Pisa – che ha coinvolto 772 ragazzi e ragazze tredicenni di 11 città italiane, attraverso la somministrazione di uno strumento di autovalutazione di base delle competenze digitali – ha evidenziato gravi lacune di competenze, da quelle strettamente tecniche a quelle più legate all'esercizio di cittadinanza (v. <https://www.agendadigitale.eu/scuola-digitale/la-poverta-educativa-e-anche-digitale-come-coltmare-lacune-degli-studenti-italiani/>). L'educazione digitale è, evidentemente, una sfida cruciale per il sistema scolastico. A tal fine, il progetto “Connessioni Digitali” di *Save The Children* mira a colmare il divario che penalizza gli studenti italiani, cercando di ridurre la povertà educativa digitale nei contesti più a rischio del Paese (per i dati del progetto aggiornati al 17 novembre 2022: www.savethechildren.it/press/contrasto-alla-povert%C3%A0-educativa-digitale-il-primo-bilancio-ad-un-anno-dal-lancio-del-progetto). Sull'impatto dell'innovazione tecnica ai fini del rilancio del sistema di istruzione, e in particolare sull'incidenza delle misure stabilite dal PNRR in materia, A. SANDULLI, *La scommessa del PNRR per il rilancio degli istituti tecnici superiori (ITS)*, in *Munus*, 2, 2021, 467 ss.

⁶⁵ Su cui v. R. BARDAZZI, L. BORTOLOTTI, M.G. PAZIENZA, *To eat and not to beat? Energy poverty and income inequality in Italian regions*, in *Energy Research & Social Science*, in www.elsevier.com/locate/erss, 1 ss.

⁶⁶ Non stupisce allora che, come emerso dall'indagine pilota condotta da *Save the Children* menzionata *supra* (nt. 64), il 30% dei minori la cui madre non abbia titoli di studio, o abbia comunque un titolo non superiore alla licenza media, non sappia rispondere correttamente alla maggior parte delle domande relative all'alfabetizzazione digitale di base. La percentuale scende al 13,9% tra gli studenti la cui madre abbia un titolo di studi superiore e al 5,5% se la madre è laureata. Percentuali pressoché identiche si osservano quando si prende in considerazione il titolo di studio del padre (per

Nelle parole del Consiglio di Stato, sono espressamente qualificati come «ostacoli» da superare tanto «la povertà di risorse tecnologiche delle amministrazioni», quanto «le competenze informatiche insufficienti dei cittadini»⁶⁷. Difatti, la nuova centralità dell'ambiente digitale come ambiente di crescita e sviluppo solidaristico passa dalla lotta alle disuguaglianze, e una piena transizione digitale sarà possibile solo attraverso una reale diffusione delle competenze tecnologiche⁶⁸.

Non stupisce, allora, l'accento posto dalla stessa Sezione normativa sul prioritario monitoraggio del *servizio* (tecnologico) reso “all'esterno” dell'amministrazione, così da attuare quella «costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi» voluta dal legislatore e asse portante del PNRR⁶⁹. Un'auspicata «semplificazione e reingegnerizzazione dei processi» che richiede anzitutto la formazione di dipendenti pubblici in grado di utilizzare le nuove tecnologie⁷⁰, nonché la continua manutenzione e tenuta di documenti e archivi digitali⁷¹.

In questa prospettiva, la Sezione esamina l'attività regolamentare del Governo verificandone di volta in volta l'idoneità «a essere “messa a terra” da

i dati statistici riportati, www.agendadigitale.eu/scuola-digitale/la-poverta-educativa-e-anche-digitale-come-coltmare-le-lacune-degli-studenti-italiani/).

⁶⁷ Le espressioni in virgolettato sono tratte da Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 107/2022.

⁶⁸ È questo il contenuto del nuovo Commento generale alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, pubblicato il 24 marzo 2021, dal titolo “*Children's rights in relation to the digital environment*”.

⁶⁹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 506/2022.

⁷⁰ Ciò presuppone di qualificare il capitale umano della pubblica amministrazione con conoscenze, abilità e competenze tecniche funzionali alle nuove risposte che essa è chiamata a dare sul fronte digitale. L'amministrazione digitale, in questa prospettiva, «ambisce a creare le condizioni per consentire una migliore fruizione di diritti fondamentali dei cittadini» (così E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. Amm.*, 2, 2022, 474).

⁷¹ Con le specifiche problematiche connesse. Basti considerare che la tenuta di documenti digitali deve adeguarsi all'incessante processo di trasformazione tecnologica: M. GUERCIO, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Carocci, Roma, 2002. In questa operazione di «semplificazione e reingegnerizzazione» assumono rilievo gli artt. 38 ss. del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 – contenente, come già emerso, la *governance* del PNRR, nonché le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure –, i quali sono intervenuti, modificando il CAD, sulla modalità di notifica digitale degli atti della p.a. e sull'impiego del domicilio e dell'identità digitale, introducendo il Sistema di gestione deleghe (SDG). Il legislatore ha poi introdotto nuove misure di semplificazione del funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e dei meccanismi di condivisione dei dati e di interoperabilità tra le amministrazioni. Merita anche segnalare l'importanza del d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, che, nell'introdurre “*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*”, ha previsto la realizzazione di un'unica Rete di interconnessione nazionale nel settore dell'istruzione, per garantire il coordinamento delle piattaforme dei sistemi e dei dati tra scuole, uffici scolastici regionali e Ministero dell'istruzione e per il migliore funzionamento della didattica digitale integrata.

personale capace di utilizzare al meglio le nuove tecnologie, ad avere una *compliance* soddisfacente da parte dei destinatari, a perseguire effettivamente la semplificazione, la modernizzazione, i risparmi auspicati»⁷².

Non solo. Mediante i propri pareri sugli atti normativi il Consiglio di Stato sembra indirizzare l'attività regolamentare del Governo, segnalando i profili su cui risulti utile intervenire. È il caso del parere interlocutorio n. 137/2023, in cui la Sezione ha suggerito al Ministero proponente di occuparsi, ai fini di una migliore regolamentazione in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, dei «casi di *crash* di rete ovvero di altre tipologie di difficoltà telematiche verificatesi nel corso di procedure concorsuali da remoto, quando siano riconducibili a un malfunzionamento della connessione internet o a ragioni tecniche», o ancora di considerare l'«incidenza della digitalizzazione sulla valutazione della prova concorsuale»⁷³. L'obiettivo, esplicitato dalla Sezione nel successivo parere n. 585/2023, dovrebbe essere, per l'appunto, quello di «individuare misure idonee a sterilizzare i rischi di contenzioso attraverso la previsione di presidi idonei di verifica e controllo delle tecnologie digitali, necessariamente diversificati in relazione alla tipologia di criticità da fronteggiare»⁷⁴.

Dalla lettura delle pronunce della Sezione per gli atti normativi non si rinvengono invece (almeno per ora) indicazioni sulle possibili risposte a quello che ci pare costituire uno dei principali nodi critici che interessano l'ambito di cui stiamo trattando, consistente nel fatto che il cittadino-utente digitale non sembrerebbe disporre di consoni strumenti di tutela avverso le inadempienze delle amministrazioni e dei gestori rispetto agli obblighi di riorganizzazione dei procedimenti amministrativi e dei servizi digitali.

Nello spazio di questo contributo è possibile solo accennare che lo strumentario esistente avverso l'inottemperanza agli obblighi digitali risulta poco incisivo: anzitutto, la *class action* pubblica di cui al d.lgs. n. 198/2009, pur praticabile, è rimasta largamente inutilizzata; inoltre, il rinvio operato dall'art. 3, c. 1-ter del CAD alle disposizioni del Codice del processo amministrativo non considera che i disservizi delle reti non possono essere efficacemente contrastati con il rimedio dell'azione di annullamento, e richiedono spesso una difficoltosa ricostruzione probatoria ai fini dell'azione di adempimento; infine, anche l'attribuzione all'AgID di poteri di vigilanza, monitoraggio e controllo, nonché di poteri sanzionatori, rispetto all'operato delle amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici in ambito digitale⁷⁵ non appare in

⁷² Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 107/2022.

⁷³ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 137/2023, ad. 30 gennaio 2023.

⁷⁴ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 585/2023, ad. 4 aprile 2023.

⁷⁵ Con l'introduzione dell'art. 18-bis nel CAD a opera del d.l. n. 77/2021, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

grado di offrire una garanzia effettiva, realizzandosi in un'attività valutativa ampiamente discrezionale dell'Agenzia; del pari, risulta sostanzialmente ineffettiva la possibilità per gli utenti di ricorrere al Difensore Civico per il Digitale⁷⁶, dal momento che quest'ultimo non può provvedere direttamente a ripristinare una disfunzione di rete.

Se è vero che questi ultimi profili, come detto, non sono stati specificamente affrontati dalla Sezione (che non ha avuto occasione di pronunciarsi sul punto, in ragione degli schemi normativi sottoposti alla sua attenzione), sembra comunque di poter cogliere la spia di tali criticità, nella parte in cui la stessa Sezione segnala l'esigenza di una «modernizzazione significativa del modo di agire della pubblica amministrazione e del suo rapportarsi con i cittadini»⁷⁷, apparendo ancora lontana la realizzazione di un reale rapporto tra amministrazione digitale e cittadino-utente e, con essa, il pieno compimento della transizione digitale. Gli attori istituzionali coinvolti e la società civile si muovono – si rileva dai pareri – a velocità eterogenee, con soggetti che rischiano di 'rimanere indietro'.

È perciò da chiedersi, anche alla luce dei toni preoccupati della Sezione, se una chiave per affrontare il problema non possa ravvisarsi nella valorizzazione della logica – cui si è già fatto riferimento in questo paragrafo – del servizio tecnologico che l'amministrazione *deve* assicurare ai consociati. Verrebbe in gioco un dovere inderogabile dei soggetti pubblici, servente alla garanzia del «nucleo irriducibile» dei «diritti inviolabili» della persona umana, nel prisma della solidarietà costituzionale⁷⁸.

Se si sposa questo punto di vista, si comprende perché la Sezione abbia reiteratamente precisato di dover analizzare la normativa sottoposta al suo parere non solo per gli aspetti giuridico-formali, ma anche, soprattutto, per la sua idoneità a «funzionare in concreto»⁷⁹, costantemente cercando di proporre migliorie delle misure regolatorie, affinché esse offrano un *servizio adeguato*.

5. L'attuazione del PNRR (III): l'inclusione sociale tra la valorizzazione del terzo settore e il superamento della dicotomia pubblico-privato

Sin qui è emerso che i soggetti pubblici sono deputati a garantire funzioni e servizi essenziali, nell'ambito di una fucina di trasformazione urbana e rinno-

⁷⁶ Art. 17, c. 1-*quater* del CAD, come risultante a seguito delle modifiche normative introdotte dall'art. 41, d.l. n. 77/2021.

⁷⁷ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 107/2022.

⁷⁸ Riprendendo la terminologia impiegata da M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2020, 544 ss.

⁷⁹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 107/2022.

vazione digitale. In questo contesto, emergono nuove dinamiche aggregative, in cui assicurare la partecipazione dell'individuo. Tali processi partecipativi nascono generalmente su impulso della comunità, e si inquadrano nell'asse strategico del PNRR concernente l'inclusione sociale.

Volendo dare uno sguardo d'insieme sui pronunciamenti della Sezione per gli atti normativi in merito alla suddetta inclusione, sono molteplici le questioni toccate: nell'ambito delle politiche per il lavoro, strettamente dipendenti da quelle concernenti la formazione, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la frammentazione dei percorsi di studio potrebbe generare una riduzione dei livelli di competenza culturale generale, con grave danno per il mercato del lavoro⁸⁰; quanto ai servizi sociali, ha esortato il Governo a introdurre adeguate misure di sostegno alle famiglie, al fine di creare una rete di protezione nei confronti dei nuclei familiari economicamente svantaggiati rispetto alla fruizione dei servizi pubblici essenziali⁸¹; infine, ha ampiamente appoggiato gli interventi normativi per la coesione territoriale⁸².

⁸⁰ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 508/2021, ad. 9 marzo 2021. In tale parere la Sezione si sofferma sul rapporto tra formazione e politiche per il lavoro, rilevando come «la materia dell'istruzione professionale trov[i] un fondamento costituzionale nell'art. 117 Cost. che, al secondo comma, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e le “norme generali sull'istruzione”, mentre al terzo comma rimette alla legislazione concorrente la materia “istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”». Invero, il tema dell'istruzione nel PNRR è trasversale. L'istruzione e la ricerca, infatti, rappresentano una missione a sé (la Missione 4), che si colloca però al crocevia di differenti priorità e di diversi assi strategici del Piano; la sua stessa impostazione costituisce un requisito essenziale per superare gli squilibri strutturali, di natura sociale e territoriale, storicamente sussistenti fra Nord e Sud del Paese, favorendone la ripresa economica e la coesione complessiva. In tema, M. COCCONI, *Le riforme dell'istruzione nel PNRR*, in *Federalismi*, 11, 2022. Sul «circolo virtuoso tra istruzione e ricerca, attività imprenditoriale e ampliamento delle opportunità di lavoro con cui si può realizzare in modo autentico la costruzione di una cittadinanza attiva, di una società inclusiva» quale focale sfida del PNRR, v. P. MALAVASI, *PNRR, la rilevanza formativa del rapporto tra istruzione, ricerca e mondo imprenditoriale. Nel segno dell'inclusione e della coesione*, in *Education Sciences & Society*, 1, 2022, 289.

⁸¹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 515/2022, ad. 17 febbraio 2022, relativo allo schema di “Regolamento recante principi e criteri per la definizione delle modalità applicative delle agevolazioni tariffarie in favore degli utenti domestici del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in condizioni economico-sociali disagiate”. Nello specifico, tra gli interventi di carattere sociale finalizzati a creare una rete di protezione nei confronti dei nuclei familiari economicamente svantaggiati rispetto alla fruizione dei servizi pubblici essenziali, il parere si appunta sul servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e sulla sua fornitura a condizioni tariffarie agevolate (una riduzione della TARI o tariffa corrispettiva), secondo criteri analoghi a quelli utilizzati per i *bonus* sociali relativi all'energia elettrica, al gas e al servizio idrico integrato. Come evidenziato dalla Sezione, le scelte del legislatore devono perseguire l'obiettivo di assicurare condizioni agevolate di accesso ai servizi essenziali per gli utenti socialmente svantaggiati, garantendo al contempo l'equilibrio finanziario degli enti di gestione dei servizi.

⁸² Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 948/2022, ad. 7 giugno 2022, su uno schema di decreto adottato in attuazione dell'art. 6 del d.l. 29 dicembre 2016, n. 243 (“*Interventi urgenti per*

In questa sede, però, quel che ci proponiamo di fare non è ripercorrere i vari indirizzi attuativi dell'obiettivo di inclusione sociale. Ci interessa invece segnalare – così come ha fatto la Sezione per gli atti normativi – una certa tendenza (avente carattere generale) a valorizzare il coinvolgimento dei privati nei processi regolativi, di pubblica rilevanza, concernenti le politiche sociali⁸³.

Il riferimento è al crescente protagonismo nel nostro ordinamento del c.d. “terzo settore”⁸⁴, su cui la Sezione ha preso posizione con il parere n. 802/2022⁸⁵ sullo schema di linee guida ANAC recanti “*Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali*”⁸⁶.

la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno”, conv. con mod. dalla l. 27 febbraio 2017, n. 18), come modificato dall’art. 58, c. 2, lett. i) del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (“*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”), a sua volta convertito con modificazioni dalla l. 23 luglio 2021, n. 106. In particolare, l'intervento normativo ha inteso adeguare l'ordinamento della Scuola Europea di Brindisi (accreditata al sistema delle Scuole Europee dal 19 gennaio 2017) alle altre Scuole Europee. Al riguardo, la Sezione ricorda che le Scuole Europee, nate all'inizio degli anni Cinquanta del '900 su iniziativa dei membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), al fine di assicurare l'istruzione in comune dei figli dei dipendenti delle istituzioni comunitarie, hanno contribuito alla cooperazione europea. Secondo la Sezione deve essere valutato positivamente ogni intervento, anche normativo, volto a consolidare questi processi, tanto più ove, come auspicabile, essi si inseriscano in una più ampia azione di coordinamento delle iniziative, anche nazionali, volte a promuovere un vero e proprio insegnamento europeo.

⁸³ Si tenga presente che quando ci si riferisce ai diritti sociali – come specifico oggetto delle politiche sociali – si allude a «dispositivi di protezione sociale progettati e attuati per controbilanciare e possibilmente modificare i processi di mercificazione e sfruttamento prodotti dall'economia di mercato capitalista» (S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio “autonomo” per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2022, 46). In questa prospettiva, «si può concepire la dignità umana come uno degli ingranaggi di un più complesso meccanismo istituzionale radicato in principi di uguaglianza e giustizia sociale» (*ivi*, 51), su cui fondare le varie politiche sociali.

⁸⁴ Da intendersi come «una vasta e multiforme realtà, che coniuga i fini di solidarietà con l'attività economica», distinta «da una parte, rispetto al settore privato di mercato, che produce per finalità non solidaristiche» (c.d. “primo settore”); «dall'altra, nei confronti del settore pubblico, che produce in modi del tutto particolari e per finalità generali» (c.d. “secondo settore”). Così L. MENGHINI, *Volontariato e gratuità del lavoro* (voce), in *Enc. dir., Annali*, VI, 2013, 1038, secondo cui «[i]l dato comune del Terzo settore è costituito dal carattere privatistico delle entità che lo compongono, dal loro operare per finalità socialmente rilevanti e per la valutazione positiva dell'ordinamento nei loro confronti».

⁸⁵ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 802/2022, ad. 12 aprile 2022.

⁸⁶ Linee guida che si sono rese necessarie in seguito alle modifiche al Codice dei contratti pubblici introdotte dal d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020; modifiche con le quali il legislatore ha inteso coordinare il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e il Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), nel senso della riduzione dell'ambito di applicazione del primo, secondo un'impostazione più di recente confermata dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 “*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*”, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 31 marzo, con efficacia a partire dal primo luglio 2023), su cui *infra*, nt. 94.

Il parere – sulla scia della sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 – esamina approfonditamente il «canale di amministrazione condivisa»⁸⁷ che si individua tra p.a. e terzo settore⁸⁸ e riprende ampi passaggi della succitata pronuncia del giudice delle leggi. Si enfatizzano le potenzialità della co-programmazione, della co-progettazione e del partenariato pubblico-privato, come fasi di «un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale»⁸⁹, fondato non sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata (sebbene l'attività svolta dagli enti del terzo settore possa avere un rilievo economico), ma sulla «convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»⁹⁰.

⁸⁷ C. cost., 26 giugno 2020, n. 131, pt. 4 del “*Considerato in diritto*”. L'espressione richiama alla mente G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117/118, 1997, 29 ss., ove si teorizzava per l'appunto un modello organizzativo atto a valorizzare la sussidiarietà, fondato su un nuovo rapporto fra amministrazione e cittadini, «tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale». Per una rinnovata riflessione sul tema dell'amministrazione condivisa, quale strumento per gestire «i tanti problemi di sistema che di questi tempi le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, debbono affrontare», si rinvia a G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022 (per la citazione v. G. ARENA, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, *ivi*, 10).

⁸⁸ Rileva la Sezione nel parere n. 802/2022 che la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 ha dissipato il dubbio sulla compatibilità con il diritto eurounitario delle modalità di affidamento dei servizi sociali previste dal Codice del terzo settore (dubbio avanzato dal Consiglio di Stato nel parere n. 2052 del 2018), evidenziando che «lo stesso diritto dell'Unione [...] mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà». Sulla compatibilità con il diritto dell'Unione, in punto di affidamento dei servizi sociali, delle modalità previste dal Codice del terzo settore (in particolare *ex artt.* 56 e 57, in materia di convenzioni fra organizzazioni di volontariato ed enti pubblici), v., in dottrina, A. ALBANESE, *I servizi sociali nel codice del Terzo settore e nel codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 1, 2019, 139 ss.

⁸⁹ C. cost., n. 131/2020, pt. 4 del “*Considerato in diritto*”.

⁹⁰ C. cost., n. 131/2020, pt. 4 del “*Considerato in diritto*”. Del resto, come rilevato da S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. Amm.*, 2, 2020, 431 s., «in una fase di 'crisi fiscale' dello Stato (c.d. *government failure*) e di inadeguatezza del libero mercato (c.d. *market failures*) a realizzare gli obiettivi di interesse generale, la crescente domanda di prestazioni sociali non potrà che dipendere sempre più dalle prestazioni erogate dal privato sociale, mediante il ricorso a moduli organizzativi auto-finanziati dagli apporti spontanei dei singoli, mossi dall'adempimento di doveri di matrice altruistica o *lato sensu* solidaristici più che da logiche strettamente remunerative o lucrative».

È in questa prospettiva che gli enti del terzo settore – rappresentativi della «società solidale»⁹¹ – possono incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, integrandone le conoscenze e fornendo modelli organizzativi adeguati, in ragione della loro prossimità con gli utenti⁹²: un apporto, a parere della Sezione, non più trascurabile.

Di là da altre e più ampie valutazioni sugli strumenti previsti per l'esplicarsi del rapporto tra amministrazione e terzo settore, il dato di interesse ai presenti fini è che tra i modelli organizzativi con cui si confronta odieramente la decisione pubblica non si può più prescindere da quello fondato sulla sinergia e sulla collaborazione, nel senso del superamento della dicotomia pubblico-privato⁹³.

La consulenza sugli atti normativi diviene così, per il Consiglio di Stato, un'opportunità per riflettere sulle rilevanti trasformazioni del soggetto pubblico, nella sua attività e organizzazione. Quello che la Sezione intende segnalare, anche ai fini della migliore attuazione del programma di riforme inerenti al PNRR, è che l'azione pubblica è chiamata ad avvalersi del fondamentale apporto del terzo settore, poiché il coinvolgimento del “privato sociale” consente, anzitutto, di intercettare meglio – per la vicinanza alle comunità e al territorio – le nuove marginalità sorte o acuitesi con la pandemia, e, di conseguenza, di fornire i servizi più appropriati per contrastarle.

La Sezione sembrerebbe allora esortare il Governo a tenere conto di una simile prospettiva nella definizione delle politiche sociali e dei progetti di servizi e interventi sociali⁹⁴. Del resto, nell'ambito del PNRR, l'efficienza

⁹¹ C. cost., n. 131/2020, pt. 4 del “*Considerato in diritto*”.

⁹² Gli enti del terzo settore, infatti, «costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”»: C. cost., n. 131/2020, pt. 4 del “*Considerato in diritto*”. Rinvia un «nuovo percorso circolare, che parte dal bisogno e al bisogno ritorna, passando attraverso un momento di confronto con le amministrazioni pubbliche», e che «si attiva “dal basso”, dalla considerazione di bisogni socialmente e territorialmente percepiti da quei soggetti (gli enti del TS) che vivono a contatto diretto con la fattualità» E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, 252 s.

⁹³ Su tale dicotomia, e sul suo superamento, si veda, per tutti, B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020, *passim* e in part. 226 e 228, ove l'A. evidenzia come «[l]a grande dicotomia, da tempo, non è più tale», poiché, in una realtà in cui sono «la *mixité* e le *intersections* tipiche di una *multidimensional distinction* ad imporsi, la dicotomia è messa a dura prova».

⁹⁴ In questi termini, la Sezione parrebbe dare un segnale rassicurante rispetto al timore che l'«impianto molto verticistico» del PNRR lasci «poco spazio alla mediazione e alle condivisioni di comunità nel territorio» (così F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Labsus*, 17 aprile 2023, all'indirizzo

dell'azione amministrativa viene valutata proprio a partire dalla capacità di approntare schemi decisionali che superino la rigidità dell'agire amministrativo tradizionale⁹⁵, a fronte di una maggiore flessibilità che consenta una lettura più penetrante dei bisogni esistenti nel tessuto sociale e una risposta calibrata su tali bisogni (per esempio, nella predisposizione di servizi alla persona e prestazioni effettive).

In ciò si rinviene un tratto significativo del passaggio in atto – del quale la Sezione si mostra ben consapevole – dal *government* alla *governance*⁹⁶, la quale, legittimando forme variegate di accordi tra soggetti pubblici e privati, «si inserisce in un trend di profonda innovazione delle tecniche di governo» ed è «pervasiva da un intento di efficienza ed effettività» delle misure da adottare, rispondenti alla specificità dei bisogni che a esse si riferiscono.

6. Il *drafting* degli atti attuativi del PNRR

Spostandoci adesso dal piano dei contenuti a quello della forma, un ultimo fronte di riflessione si apre con riguardo al *drafting* normativo. Sono ricorrenti, nei pareri espressi dal Consiglio di Stato sulle misure regolatorie attuative del Piano, i richiami ai principi della *better regulation*, al fine di perseguire l'obiettivo di una deflazione dei carichi normativi⁹⁷, evitando fenomeni di ipertrofia regolatoria⁹⁸.

<https://www.labsus.org/2023/04/lamministrazione-condivisa-nel-nuovo-codice-dei-contratti-pubblici/>). Nella medesima direzione si è mosso il legislatore, che nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha previsto, all'art. 6, che – in «attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale» – la pubblica amministrazione possa dar vita a modelli organizzativi di amministrazione condivisa con gli enti del terzo settore per il perseguimento di finalità sociali. Si delinea, per questa via, un principio di carattere generale, che riconosce sempre al soggetto pubblico la facoltà di apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa in relazione ad attività a valenza sociale.

⁹⁵ Rilevano una certa «diffidenza nei riguardi dell'adeguatezza dell'assetto amministrativo “ordinario” e delle sue capacità di adempiere in tempi rapidi agli obiettivi fissati dalle istituzioni europee» G. DI GASPARE, A. SANDULLI, *La nuova governance economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale*, in *Le nuove istituzioni dell'economia*, 2, 2022, 7 s.

⁹⁶ Correla il «successo anche tra i giuristi del concetto di *governance*» al superamento della dicotomia pubblico-privato B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., 234. Sul passaggio dal *government* alla *governance* M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, il Mulino, Bologna, 2022, 27 ss., cui si rinvia anche per i due virgolettati successivi riportati nel testo (*ivi*, 44-46).

⁹⁷ Anche di recente la Sezione per gli atti normativi ha indicato i rischi da evitare nella redazione degli atti di secondo grado, tenuto conto del rapporto tra le fonti, dell'esigenza di ridurre la produzione normativa, di garantire la certezza del diritto e di agevolare l'opera ermeneutica, suggerendo di evitare disposizioni meramente riproduttive della norma primaria: Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1640/2022, ad. 4 ottobre 2022. Parla di «inflazione normativa», da cui è afflitto l'ordinamento italiano, Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1081/2022, ad. 24 maggio 2022.

⁹⁸ Nella consapevolezza che legislazioni ipertrofiche, oscure e instabili, determinano procedure amministrative farraginose, che scoraggiano gli investitori e rendono poco competitivo il sistema

In termini generali, la Sezione rimarca il principio secondo cui non si dovrebbe ricorrere alla riproduzione testuale, parziale o alterata, in una fonte di rango inferiore, di disposizioni recate da una fonte di rango superiore. Quest'ultima tecnica redazionale pone «il rischio di incertezze applicative nel caso in cui la riproduzione testuale presenti anche lievi differenze rispetto al testo di rango legislativo, nonché di potenziale confusione nell'individuazione della disposizione applicabile nel caso in cui successive modifiche della norma primaria determinino un disallineamento dei testi»⁹⁹.

Nondimeno, nei casi in cui la materia risulti già disciplinata, in gran parte, da fonti sovraordinate, la Sezione si mostra consapevole del fatto che una rigida applicazione del principio suddetto porterebbe alla redazione di testi frammentari, in contrasto con l'assunto per cui «i regolamenti costituiscono dei testi giuridici, che devono come tali tendenzialmente possedere una loro propria compiutezza e complessiva “leggibilità”, al fine di una agevole comprensione ed efficace applicazione in sede amministrativa»¹⁰⁰. Solo così questi atti potranno costituire degli utili strumenti di guida – unitari e autosufficienti –, a disposizione degli operatori pratici e, più in generale, dei consociati. Seguendo questo ragionamento, può risultare talora preferibile ripetere nel testo regolamentare termini, nozioni, definizioni e disposizioni già presenti nella norma di rango primario, purché ciò avvenga con formule lessicali che evitino ogni ambiguità riguardo alla corretta gerarchia delle fonti¹⁰¹.

Il dato che si registra è però spinoso: una regolazione oggetto di continue riscritture¹⁰², spesso operate per correttivi, in cui le norme settoriali si sovrappo-

produttivo del Paese. Osserva al riguardo P. MAZZINA, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in *Osservatorio Aic*, 2013 che «[o]ve si provi a misurare la portata degli effetti generati dal grado di certezza (*rectius*: di incertezza) di un modo di legiferare che si direbbe schizofrenico, [...] non può passare inosservata la circostanza che la maggior parte di essi si sono prodotti in danno dell'iniziativa economica, che è valore costituzionale di rilievo – tanto più oggi – primario». In effetti, le locuzioni che inficiano la chiarezza degli atti normativi ne ostacolano inevitabilmente l'immediata attuazione, la quale richiede una piena intellegibilità del testo (*ex multis*, Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 413/2022, ad. 17 febbraio 2022). Per alcune considerazioni sull'instabilità nel (del?) diritto, cfr. V. FROSINI, *Ordine e disordine nel diritto*, Guida, Napoli, 1979.

⁹⁹ Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1819/2021, ad. 23 novembre 2021 (in senso analogo già, tra gli altri, i pareri n. 458/2021 e n. 2324/2018).

¹⁰⁰ Così Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1079/2022, ad. 7 giugno 2022, che riporta quanto affermato nel parere (richiamato alla nt. precedente) n. 1819/2021.

¹⁰¹ V. ancora Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, pareri n. 1079/2022 e n. 1819/2021.

¹⁰² In punto di “riscrittura” possono porsi, peraltro, problemi che vanno ben oltre il profilo della qualità redazione: basti pensare ai casi di modifica di parole o proposizione di atti normativi primari a opera di una fonte secondaria, che danno luogo ad atti di incerta qualificazione, nei quali coesistono parti “legislative” e parti “regolamentari”, con le conseguenti criticità anche in punto di sindacato sull'atto. Riflette in questi termini G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio ... Note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un “anomalo” regolamento in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 320. Sul problema, per tutti, G. D'AMICO, *La rilegifica-*

pongono (o addirittura si contrappongono) alle norme generali. Una «infinita tela di Penelope», come è stata definita in dottrina¹⁰³, il cui intreccio, mai sciolto dai troppi riordini e coordinamenti mancati, non può che generare incertezze interpretative e difficoltà applicative¹⁰⁴.

Questo profilo, dunque, dovrà essere oggetto di un attento ripensamento nel prossimo futuro, se del caso anche attraverso un più incisivo ruolo della Sezione per gli atti normativi. In questa direzione, uno strumento di cui dispone la Sezione, che potrebbe aprire un canale di dialogo con il Governo per migliorare le forme della normazione, consiste nella possibilità di trasmettere i propri pareri al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), ai sensi dell'art. 58 del r.d. 444/1942. La disposizione – che, come noto, prevede la trasmissione al DAGL ogniqualvolta «dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta» –, se sistematicamente applicata, rappresenterebbe un presidio a tutela della chiarezza e comprensibilità della regolazione, le quali costituiscono una preconditione essenziale per un coinvolgimento informato e consapevole di tutti i soggetti – pubblici e privati (ivi compresi, quindi, i consociati¹⁰⁵) – nell'attuazione delle missioni stabilite dal PNRR¹⁰⁶.

zione tra «riserva» di regolamento e principio di legalità ovvero la tartaruga e il piè veloce Achille, in V. COCOZZA, S. STATANO (a cura di), I rapporti tra parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale, vol. II, Giappichelli, Torino, 2001, 677 ss.

¹⁰³ C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, cit., 30. Sul punto, si veda anche il volume collettaneo A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, il Mulino, Bologna, 2010.

¹⁰⁴ Paventava tali rischi già Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 1458/2017, ad. 7 giugno 2017 (sullo schema del d.P.C.M. n. 169/2017, “Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”), nella parte in cui correlava la qualità della normazione alla «certezza del diritto, quale fattore di crescita e di sviluppo economico e sociale del Paese».

¹⁰⁵ Il cui coinvolgimento, come già osservava F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, 126, dovrebbe verificarsi «prima di tutto in una completa attuazione del principio di autonomia e di autogoverno ovvero di presa diretta dei cittadini sulla vita degli enti pubblici di qualunque specie. E, poi, nel momento di partecipazione procedimentale alla formazione dei provvedimenti o degli accordi, o alla funzione sostitutiva dello stesso provvedimento; sia infine nel momento successivo del controllo esterno».

¹⁰⁶ Il PNRR ha riconosciuto la centralità della semplificazione normativa e della qualità della normazione ai fini dell'attuazione di tutte le missioni proposte. Definisce la semplificazione normativa «una “riforma abilitante” del Piano», rinvenendo «nell'eccesso di leggi e nella loro scarsa chiarezza il fattore che ha principalmente ostacolato la crescita e lo sviluppo del Paese» C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, 3, 2021, 946. Non è un caso, allora, che l'art. 5 del d.l. n. 77/2021 – per l'attuazione del PNRR – abbia previsto l'istituzione di un'apposita Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e abbia potenziato le funzioni dell'Unità per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica (al riguardo:

7. Osservazioni conclusive: il ruolo (non solo) consultivo del Consiglio di Stato

Dalle pagine che precedono si può concludere che, nel quadro degli indirizzi attuativi del PNRR, il Consiglio di Stato vede notevolmente ampliarsi la propria funzione costituzionale di «consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione» (Art. 100, c. 1, Cost.).

In particolare, la Sezione consultiva per gli atti normativi è chiamata a svolgere un ruolo decisivo: individua le condotte più idonee a conseguire gli obiettivi prefissati e propone al Governo migliorie e adeguamenti delle misure regolatorie, affinché esse offrano ai consociati un *servizio adeguato*; assicura il rispetto delle regole di *drafting* normativo, conferendo stabilità al valore fondamentale della certezza del diritto; vigila sulla gerarchia delle fonti e sul corretto rapporto tra le stesse.

Attraverso la cartina di tornasole rappresentata dall'insieme dei pareri resi dalla Sezione nei vari ambiti di intervento del Piano, sembra peraltro di poter isolare alcune direttrici ricorrenti nella “messa a terra” degli indirizzi di riforma.

Intanto, un'attenzione crescente alla *semplificazione* dei procedimenti amministrativi, che abbiamo potuto riscontrare in particolar modo nella materia ambientale. L'analisi dei pareri resi a proposito degli schemi normativi sottoposti alla Sezione nell'ambito delle misure inerenti alla transizione ecologica ha mostrato anche l'esigenza di stabilire e rinsaldare delle *'soglie minime' di tutela ambientale*, che siano garantite a tutti i consociati, secondo la logica, verrebbe da dire, dei livelli essenziali delle prestazioni. Preservare l'ambiente, trasformare i territori vulnerabili in luoghi *smart* e sostenibili, limitare il consumo di suolo e favorire progetti di rigenerazione urbana rappresenterebbero delle “prestazioni” ambientali la cui soddisfazione spetta, per il futuro, al soggetto pubblico.

La *valorizzazione della logica del servizio* (e, con essa, della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni) è un altro dato centrale, che è emerso soprattutto nei pareri sulla digitalizzazione e innovazione tecnologica. In questo ambito, il soggetto pubblico sembrerebbe primariamente chiamato a riorganizzare i procedimenti amministrativi informatizzati e i servizi digitali.

Infine, in materia di coesione sociale, l'attività consultiva svolta dalla Sezione porta anch'essa l'attenzione sulla necessità, per il soggetto pubblico, di innovare e potenziare i servizi territoriali, contro le crescenti e diversificate forme di disagio sociale; ma al contempo fotografa (si veda il parere

https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_tl18_gli_interventi_normativi_sulla_qualit__della_legislazione.html).

sull'affidamento dei servizi sociali mediante il coinvolgimento degli enti del terzo settore) un processo in atto di profonda *trasformazione dei modelli organizzativi e decisionali* dell'amministrazione.

Nel rendere i propri pareri sugli schemi normativi adottati nei settori appena menzionati per favorire la ripresa del "sistema-paese", la Sezione frequentemente chiarisce, fissa o integra i contenuti di quelle «esigenze essenziali di legalità ed uguaglianza» che sono «alla base dell'esercizio della potestà regolamentare»¹⁰⁷ e che risultano determinanti per perseguire le finalità di inclusione sociale volute dal PNRR. Lungi dal limitarsi a garantire la sola legalità, la Sezione per gli atti normativi si spinge a sindacare la qualità delle regole che incidono sull'azione della pubblica amministrazione e sul rapporto tra potere pubblico e amministrati, segnalandone i possibili effetti inattesi o indesiderati, suggerendo modifiche, eventuali rimedi o alternative.

Per questa via, il Consiglio di Stato sembrerebbe in grado di plasmare alcuni dei principi generali dell'ordinamento giuridico¹⁰⁸, fornendo modelli e prassi per una resa efficiente e sostenibile dell'azione amministrativa. La consulenza sugli atti normativi, specularmente, diverrebbe «il luogo di espressione e di formazione di una *regola*», finendo per assolvere, a sua volta, a una funzione «*regolatrice*»¹⁰⁹. Pur trattandosi di pareri obbligatori ma non vincolanti (il che ridimensiona la portata della funzione regolatrice in parola¹¹⁰), è innegabile che, con riguardo agli schemi di regolamento attuativi del PNRR, l'attività consultiva del Consiglio di Stato stia assumendo i tratti di una vera e propria formulazione di norme¹¹¹.

¹⁰⁷ Così già Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 10/1998, ad. 9 febbraio 1998, come segnalato da O. ROSELLI, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, 229.

¹⁰⁸ In particolare, quei principi operanti negli ambiti materiali regolati dagli schemi regolamentari sui quali la Sezione consultiva per gli atti normativi si pronuncia.

¹⁰⁹ Lo osservava A. PAJNO, *Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il Consiglio di Stato e la funzione consultiva*, in G. PALEOLOGO (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1998, 146 ss. Nel contesto odierno, sulla spinta dell'attuazione del PNRR, la funzione regolatrice in discorso appare viepiù incisiva, come testimoniano gli elementi rilevati nel presente contributo.

¹¹⁰ Svolge questa considerazione O. ROSELLI, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, cit., 240.

¹¹¹ Anche in ciò si può rinvenire una conseguenza della complessità, nella prospettiva della «sempre maggiore complessità del sistema delle fonti», che inevitabilmente «si riflette sui caratteri della funzione consultiva degli atti normativi»: così O. ROSELLI, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, cit., 240. L'A. richiama, a titolo esemplificativo, i problemi legati alla trasformazione del sistema amministrativo e all'armonizzazione tra il diritto sovranazionale e il diritto interno, nonché la complessità, per i regolamenti, della verifica sulla loro legittimità, opportunità e correttezza tecnico-giuridica. Su questi profili v. anche P.G. LIGNANI, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato nell'emanazione delle norme giuridiche*, in G. PALEOLOGO (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, cit., 108 ss. Più di recente, ha evidenziato che «la Sezione consultiva per gli atti normativi si è atteggiata in non pochi casi [...] come una sorta di "co-

La consulenza sull'attività normativa del Governo, in una simile prospettiva, per un verso, «instaura oggettivamente un particolare rapporto istituzionale tra Consiglio di Stato e Governo»; per l'altro, «rende il Consiglio in qualche modo partecipe del processo decisionale della funzione normativa», inserendolo nella “rete” dei centri di produzione regolamentare¹¹².

Questo ‘attivismo’ del Consiglio di Stato ha anche, a ben vedere, dei risvolti positivi¹¹³. Non si può ignorare, infatti, il prezioso contributo che la Sezione sta fornendo all'attuazione del PNRR, favorendo – e talvolta imponendo – un'opportuna rimediazione istituzionale su punti nevralgici o su aspetti trascurati dal Governo nella predisposizione degli schemi normativi, per la fretta riformatrice riscontrata rispetto al Piano.

Epperò, per questa via si riapre anche il problema, mai sopito, del cumulo delle funzioni consultive e giurisdizionali in capo al Consiglio di Stato¹¹⁴. In effetti, nel caso della funzione consultiva sugli atti normativi, i processi di attuazione del PNRR che abbiamo preso in esame mostrano come l'attività della Sezione per gli atti normativi frequentemente finisca per *trascolorare nel merito* dell'atto, laddove porta a verificare la corrispondenza tra gli obiettivi degli strumenti normativi e le risorse impiegate¹¹⁵. Si denota, a ben vedere, un'*attività decisionale*, in cui la Sezione pondera gli interessi, individua e suggerisce le soluzioni regolatorie più adeguate ed efficaci.

Sono evidenti, allora, i termini della questione: non dovrebbe esservi alcuna possibilità (neppure eventuale) che il soggetto chiamato a giudicare una certa controversia coincida¹¹⁶ con quello che abbia preso parte all'adozione

autrice” dell'attività normativa» G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio ... Note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un “anomalo” regolamento in delegificazione*, cit., 311. Del medesimo intendimento S. DEL GATTO, *Il principio di separazione dei poteri alla prova degli organi ausiliari*, cit., 227 e 229, che definisce il Consiglio di Stato «*rule maker*», rilevando che esso «attraverso l'adozione dei pareri obbligatori si fa, infatti, partecipe della funzione normativa».

¹¹² Per entrambe le citazioni riportate in virgolettato v. F. PATRONI GRIFFI, *I pareri sull'attività normativa*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino, 2004, 151.

¹¹³ Essendo ormai lontano il periodo in cui l'apporto della Sezione per gli atti normativi si limitava a rilievi, a tratti quasi bagatellari, su questioni puramente formali, con la meticolosità di «una severa maestra che bacchetta allievi (le Amministrazioni) considerati non troppo abituati all'uso corretto delle maiuscole o dei gerundi»: O. ROSELLI, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, cit., 227.

¹¹⁴ Sui profili di criticità della doppia funzione del Consiglio di Stato, L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa. Il giudice speciale - La giurisdizione - Il processo amministrativo: i principi e le condizioni dell'azione*, Giappichelli, Torino, 2023, 75-80.

¹¹⁵ C. TUCCIARELLI, *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, cit., 373.

¹¹⁶ Si tenga presente, infatti, che la l. 27 aprile 1982, n. 1861, recante “*Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali*”, pone la regola dell'avvicendamento dei consiglieri di Stato tra sezioni con-

della decisione amministrativa da cui la controversia è scaturita¹¹⁷. Si consideri, se non altro, il fisiologico condizionamento dei consiglieri di Stato chiamati a giudicare dell'applicazione di quelle norme attuative del PNRR che loro stessi, come componenti della Sezione per gli atti normativi, potrebbero in precedenza aver contribuito a definire¹¹⁸.

È dunque auspicabile che, tra le molteplici *chances* offerte dall'attuazione del PNRR mediante l'attività normativa del Governo, si colga pure quella di riflettere sul significato della collocazione costituzionale in Titoli distinti (quello del Governo e quello della Magistratura) delle funzioni consultive e giurisdizionali assolute dal Consiglio di Stato, con le implicazioni che ne dovrebbero discendere in termini di separazione strutturale tra le sezioni preposte a tali funzioni. Una separazione tanto più necessaria, oggi, quanto più – nella sua veste consultiva – il Consiglio di Stato sia coinvolto nei (diversificati e complessi) processi di «governamentalizzazione dello Stato»¹¹⁹.

sultive e sezioni giurisdizionali. Indipendentemente da quanto la rotazione sia realmente praticata, a norma dell'art. 2 della suddetta legge «il presidente del Consiglio di Stato, all'inizio di ogni anno, stabilisce la composizione delle sezioni consultive e delle sezioni giurisdizionali sulla base dei criteri fissati dal consiglio di presidenza anche per consentire l'avvicendamento dei magistrati fra le sezioni consultive e le sezioni giurisdizionali, nonché l'avvicendamento nell'ambito delle sezioni consultive e delle sezioni giurisdizionali». Perciò non è affatto escluso che un determinato soggetto possa aver fatto parte, dapprima, della Sezione consultiva per gli atti normativi e, poi, di una delle sezioni giurisdizionali. Oltretutto, la l. n. 186/1982 non pone alcuna distinzione in termini di *status* tra i consiglieri di Stato appartenenti alle sezioni consultive e quelli che compongono le sezioni giurisdizionali. Su questi nodi critici, L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., 78.

¹¹⁷ È il rischio che si verifichino “attentati” alla separazione fra giustizia e amministrazione, vista nel suo momento pratico, come già segnalava Feliciano Benvenuti (il quale proponeva al riguardo una «bipartizione dell'Avvocatura dello Stato in un ramo dedito all'attività defensionale e in un altro dedito all'attività consultiva»: F. BENVENUTI, *La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico*, Marsilio, Venezia, 1979, ora in ID., *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, 3550 s.; per l'analisi del ruolo del Consiglio di Stato si veda anche ID., *Consiglio di Stato (competenza e giurisdizione)*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, 318 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., 2019 ss.; nonché ID., *Leggendo il Consiglio di Stato giudice*, in *Foro amm.*, 1989 (ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., 4143 ss.). Riflette su questi profili del pensiero benvenutoiano L. FERRARA, *La giustizia amministrativa paritaria e l'attualità del pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2016, 1021 s.

¹¹⁸ Si intende che, con riferimento alla Sezione consultiva per gli atti normativi, non solo si determina, a monte, una contiguità tra l'amministrazione che predispone l'atto normativo-regolamentare e il giudice – ove questi abbia in precedenza fatto parte della Sezione per gli atti normativi –, ma oltretutto, a valle (rispetto cioè all'atto applicativo impugnato in sede giurisdizionale), il giudice che abbia contribuito alla formulazione della norma applicata sarà fisiologicamente influenzato da convinzioni precostituite sulla materia.

¹¹⁹ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano, 2005, 112.