

**AIPDA**

*Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*

Atti del Convegno AIPDA  
*“Next generation EU. Proposte per il Piano  
nazionale di ripresa e resilienza”*

28 aprile 2021



*Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*

**Next Generation EU  
Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza  
28 aprile 2021**

**PROF. FRANCESCO MANGANARO** – Saluti istituzionali del Presidente AIPDA

Buon pomeriggio a tutti, sono particolarmente lieto di dare avvio ai lavori di questo convegno sul Piano di Ripresa e Resilienza per molteplici motivi.

Il primo motivo è che presiedo per la prima volta un'iniziativa della nostra Associazione ed è l'occasione per ringraziare tutti i Colleghi che hanno partecipato alle elezioni di ottobre. Ringrazio anche chi mi ha preceduto alla presidenza, Carla Barbati, per il lavoro fatto, anche quando contemporaneamente svolgeva le faticose funzioni di presidente del CUN.

Approfitto del breve tempo a mia disposizione non per presentare il tema, cosa che spetta ad altri, ma per riannodare i fili delle attività svolte dal Consiglio direttivo in questo tempo, visto che la pandemia ancora in corso ha privato tutti noi di poter esprimere quella socialità, caratteristica fondamentale delle persone, che ci consentiva di incontrarci personalmente, coltivando allo stesso tempo rapporti umani e approfondimenti scientifici. Il Consiglio direttivo, che ringrazio per tutte le attività proposte e svolte finora, ha inteso contrassegnare il proprio lavoro secondo una linea di coinvolgimento dei Colleghi in uno spirito di partecipazione collettiva.

Non potendo programmare incontri in presenza, si è perciò pensato di organizzare gruppi di lavoro tematici o trasversali per materia, coordinati da componenti del Consiglio direttivo e aperti alla partecipazione dei Colleghi. A questo proposito, ricordo che già da novembre si è costituito uno specifico gruppo tematico sul *Recovery Fund* e la pubblica amministrazione, coordinato dai professori D'Orsogna, Bombardelli, Casini, Contieri e Piperata, che oggi guidano e propongono riflessioni proprio su questo argomento. Un altro gruppo coordinato dalla professoressa Racca si occupa di appalti, innovazione digitale, anticorruzione, sempre nell'ottica del *Recovery Fund*; un gruppo che seguirò io, si occuperà di ambiente e green economy; infine due gruppi trasversali: giurisdizione e processo, coordinato dal professore Francario, e Università e ricerca, coordinato dal professore Morzenti Pellegrini. Ringrazio i Colleghi che hanno già aderito ai gruppi di lavoro ed auspico sempre maggiori adesioni.

Voglio brevemente ricordare alcune attività svolte dal Consiglio direttivo.

Con il gruppo di lavoro sull'Università, coordinato dal professore Morzenti Pellegrini, seguiamo con attenzione alcune attuali questioni, consapevoli, come peraltro ci ricorda lo stesso Piano di ripresa e resilienza, che dalla istruzione e formazione deve partire la rinascita del Paese. Molte questioni sono aperte, tra tutte sottolineo la riforma del corso di laurea in giurisprudenza e la possibilità del PNRR di rendere le lauree direttamente abilitanti. Si tratta di una sfida che intendiamo giocare non con spirito di tutela corporativa, ma con l'esigenza di approfondire la qualità della formazione, adeguandola alle esigenze attuali e consentendo ai nostri studenti, come avviene per tutti i giovani europei, l'ingresso nel mondo del lavoro in tempi più brevi.

Una seconda questione su cui per ora si è soffermato il Consiglio direttivo nel gruppo sulla giurisdizione, coordinato dal professore Francario, attiene all'eccessiva tutela della privacy nelle sentenze. Il ragionamento ha preso spunto dal fatto che sempre più, nelle sentenze, vengono oscurati dati necessari agli studiosi e ai cittadini per comprendere il contenuto stesso e la motivazione delle sentenze. Non si tratta di una mera questione interna alla giurisdizione, ma di una vera e propria questione di democrazia, visto che le sentenze

vengono emanate in nome del popolo italiano e devono essere ad esso rese comprensibili. Per questo il Consiglio direttivo ha approvato un documento, condiviso con i soci, che ha consentito già di aprire un dibattito sul punto con le supreme magistrature e il garante della privacy.

Un ultimo, ma non ultimo, punto. Il Consiglio direttivo ha particolare cura dei più giovani studiosi, attraverso il coordinamento dei dottorandi - seguito dalla professoressa Racca – coinvolgendoli nelle iniziative dell'Associazione, anche attraverso, ad esempio, la condivisione delle news dell'Associazione.

Dobbiamo sempre pensare alla crescita di coloro che se ci seguiranno. Dunque un'Associazione sempre più aperta e partecipata che svolga, come già accaduto negli anni precedenti, un ruolo propositivo nel contesto istituzionale del Paese in questa fase difficile ma densa di prospettive positive che noi vogliamo sostenere.

Per quanto concerne in particolare il *Recovery Fund*, già dal 19 gennaio il Consiglio direttivo ha approvato un documento che metteva in risalto alcuni profili specifici, come la necessità di uscire dalla crisi restando però nel quadro costituzionale (c'era il famoso problema dei DPCM e dei decreti legge), garantendo comunque la democraticità delle scelte e la necessaria solidarietà equitativa. In quello stesso documento emergeva la necessità di valorizzare la pubblica amministrazione nell'attuazione del Piano. Infine, il documento sottolineava la necessità che le riforme avessero obiettivi certi e regole chiare e questo è ancora più importante oggi, a fronte delle 250 pagine del Piano, nel quale ci sono obiettivi abbastanza chiari, ma modi di attuazione e regole piuttosto dubbi o che comunque creeranno alcuni problemi.

Quel documento, a cui facevo riferimento, proposto dal Consiglio direttivo e pubblicato sul sito dell'AIPDA ha consentito di aprire un *forum* a cui hanno partecipato numerosi colleghi. La nostra Associazione, perciò, ha seguito passo passo l'evoluzione del *Recovery* e l'attuazione della misura del *Next Generation Eu* fino alla definitiva approvazione, avvenuta appena ieri in Parlamento, del Piano di Ripresa e Resilienza, che dovrà essere inviato all'Unione Europea. Su questo punto ricordo soltanto che l'Italia è la prima beneficiaria di risorse economiche in valore assoluto, dei due principali strumenti del Next Generation: il Piano per la ripresa e la resilienza e il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione dei territori d'Europa, per un valore rispettivamente di 191,5 miliardi di euro e di 13,5 miliardi da impiegare nel periodo 2021-2026.

Quindi nell'arco di sei anni vi sarà un'ampia immissione di risorse su cui siamo chiamati a riflettere, quanto al modo in cui dovranno diventare opere e servizi. E' un'occasione in cui anche come Associazione siamo chiamati ad un impegno di riflessione e di proposte, tenendo conto che molta parte del successo del Piano dipende dall'organizzazione amministrativa.

Mi fermo qui, ringraziando tutti della partecipazione, in particolare quei colleghi che presentano i loro interventi programmati e quelli che prenderanno parte al dibattito.

Passo subito la parola al professore Contieri che presiede l'incontro.

#### **PROF. ALFREDO CONTIERI – Moderatore**

Buon pomeriggio a tutti, ringrazio i partecipanti che sono accorsi numerosi, a giudicare dai numeri che vedo. Come consiglio direttivo siamo contenti di avere scelto questa data per il nostro incontro, che è effettivamente opportuna, proprio perché da qualche giorno si conosce il contenuto del PNRR, quindi siamo tra i primi a poter commentare questo documento così importante.

Il mio compito è quello di passare il testimone a chi dovrà introdurre il tema, cioè a Giuseppe Piperata..

#### **PROF. GIUSEPPE PIPERATA – Introduzione**

1. Il Presidente e il Direttivo dell'AIPDA mi hanno incaricato di aprire i lavori di questo webinar dal titolo molto ampio e ambizioso: *Next Generation EU. Proposte per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

La mia introduzione sarà brevissima e non entrerà più di tanto nel merito del tema al centro dell'iniziativa, ma sarà finalizzata principalmente a ricordare il senso della stessa o quanto meno le ragioni che hanno spinto il Direttivo a proporla all'Associazione. Del resto, non è la prima volta che AIPDA promuove l'organizzazione di seminari tematici, in aggiunta al tradizionale incontro annuale coincidente con

l'Assemblea. Lo abbiamo fatto in passato e, quando ancora era possibile la convegnistica in presenza, spesso coinvolgendo sedi accademiche locali.

Ma, l'iniziativa di oggi si colloca in uno scenario diverso e molto più ampio: diverso perché, come ha ricordato il Presidente, il Direttivo ha promosso, nell'ambito della programmazione delle attività dell'Associazione e con il coinvolgimento diretto dei soci, la costituzione di alcuni gruppi di lavoro e tra questi, uno, è proprio dedicato al tema di oggi; più ampio poiché siamo tutti convinti che il processo che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato nei giorni scorsi dal Presidente del Consiglio dei ministri alle Camere è destinato a incidere profondamente sul "Sistema Italia", innescando numerosi cambiamenti istituzionali e ordinamentali che riguarderanno i principali campi di interesse scientifico di noi amministrativisti.

Il Direttivo ne è consapevole, e pertanto già da novembre scorso ha deciso di seguire il processo di attuazione del *Next Generation EU*, con particolare attenzione a tutte le principali ricadute e implicazioni dello stesso sulle istituzioni, sull'economia, sul diritto. A gennaio di quest'anno, poi, abbiamo anche elaborato un primo documento, funzionale ad aprire un dibattito interno alla nostra Associazione, ma, allo stesso tempo, indirizzato all'esterno con l'obiettivo di rappresentare una prima e iniziale posizione istituzionale assunta dalla stessa Associazione sulla questione. Posizione che, in maniera molto chiara, è evocata fin dal titolo: "Progettare la ripresa: occasione da non sprecare per il bene del Paese". Di ciò siamo profondamente convinti – ma ovviamente non siamo i soli – e sappiamo che la ripresa non può essere fine a sé stessa, ma deve essere vissuta come un'occasione unica e forse irripetibile per risolvere i principali problemi del nostro Paese, a cominciare da quelli relativi alla pubblica amministrazione. Ecco perché, allora, per nessuna ragione dobbiamo sprecare questa opportunità.

Del resto, lo scenario a cui guarda il programma di azione contenuto nel NGEU e nel PNRR non è più solo quello emergenziale dei mesi scorsi, al quale la pandemia ci ha abituato e che è stato affrontato con la decretazione d'urgenza, le ordinanze *extra ordinem* e i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Lo scenario è diverso: non è circoscritto alla situazione di crisi presente, ma guarda al futuro, non presuppone solo una situazione di emergenza da risolvere, ma tende a delineare un nuovo disegno di normalità, che tuttavia implica profondi cambiamenti, in particolare di quello che è il panorama istituzionale nazionale. Questi cambiamenti, però, - come abbiamo scritto già in altre occasioni - debbono avvenire nel rispetto di alcune condizioni fondamentali, che, a nostro avviso e nella nostra prospettiva di amministrativisti, dovrebbero accompagnare il percorso in atto di progettazione della strategia per la ripresa e che possono essere così riassunte:

- uscire dalla crisi, restando nel quadro costituzionale ed europeo;
- considerare la pubblica amministrazione una risorsa da valorizzare e non una istituzione da marginalizzare;
- andare incontro al futuro con riforme costruite intorno a obiettivi certi e regole chiare.

2. Il documento pubblicato a gennaio di questo anno non è caduto nel vuoto: numerosi colleghi ci hanno scritto manifestando la loro disponibilità ad impegnarsi in eventuali gruppi di lavoro; altri hanno trasmesso scritti con loro considerazioni, sollecitate dai documenti, che hanno vivacizzato un forum pubblicato sul sito dell'Associazione (e alcuni di questi intervengono dopo). Ringraziamo veramente di cuore questi colleghi per il loro contributo. Ed è anche grazie alla loro pronta reazione che abbiamo deciso di organizzare l'incontro di oggi. Un incontro che, tra l'altro, trova ulteriori momenti di giustificazione anche in due altre precise ragioni.

La prima è legata ad un aspetto interno alla nostra Associazione e si riferisce all'impegno, all'attenzione e al dinamismo dimostrati dai nostri soci a proposito del tema oggetto dell'incontro. E' sotto gli occhi di tutti. Molti dei nostri soci sono coinvolti in prima persona nelle Istituzioni oggi chiamate a definire i contenuti del Piano. Altri, invece, quotidianamente intervengono nei tanti dibattiti dedicati ai differenti profili del Piano di ripresa, che superano i confini più circoscritti dell'Accademia e raggiungono l'opinione pubblica, grazie soprattutto ai media. Per l'Associazione tutto ciò è ragione di orgoglio, ma anche preziosa ricchezza da valorizzare in una prospettiva di progettazione scientifica di azioni future, che – non dimentichiamolo – rappresentano il nostro prioritario obiettivo come studiosi e accademici del diritto amministrativo. Pertanto, abbiamo ritenuto utile riportare parte di questa vivacità, in un incontro tra i soci e aperto agli studiosi interessati, che vorrebbe essere la prima di molte altre iniziative.

La seconda ragione, invece, è legata al Piano, ai contenuti che esso presenta, al processo di costruzione, realizzazione e monitoraggio che esso presuppone, ma soprattutto agli obiettivi che questo si propone di raggiungere e alle conseguenze che lo stesso potrà determinare sulla società, sull'economia, sul diritto del nostro Paese.

Al riguardo, il Piano non si limiterà a progettare gli interventi per riparare i danni economici e sociali che la crisi pandemica sta determinando, ma in particolare punterà ad affrontare e risolvere le debolezze strutturali dell'economia e del Paese. La meta è ambiziosissima! Le risorse non mancano! Ma è chiarissimo che per fare questo sarà necessario passare da incisivi percorsi di riforma, che dovranno creare le condizioni per poter realizzare quanto pianificato per la ripresa e la resilienza. A tal fine il PNRR immagina tre diverse tipologie di riforme: le riforme settoriali, le riforme abilitanti e le riforme strutturali di contesto. Mi limito soltanto a richiamarle, senza aggiungere altro, dato che Lorenzo Casini ci descriverà lo scenario generale e i colleghi che poi interverranno entreranno in maggior dettaglio sulle singole misure e strategie.

Non si può, tuttavia, non notare fin da subito che tra le tante riforme prospettate, proprio quella della pubblica amministrazione è posta al centro del processo di rilancio ipotizzato dal PNRR. Non si tratta di una scelta e di una peculiarità solo italiana. Una ricerca appena condotta e pubblicata dall'IRPA e condotta in chiave comparata ha evidenziato come anche altri paesi europei, come ad esempio, Germania, Francia, Spagna, hanno disegnato i propri piani di ripresa attraverso percorsi che passano necessariamente e prioritariamente dalla riforma della pubblica amministrazione. Nel caso italiano però, colpisce la rilevanza che tale riforma presenta rispetto a tutto il resto. O meglio, è il perno su cui fa leva il Piano per realizzare la maggior parte degli interventi ipotizzati. Come evidenziato anche in sede parlamentare, l'effetto totale stimato nel PNRR derivante dalle riforme strutturali è imputabile per il 70% proprio alla riforma della pubblica amministrazione (Min. Brunetta, Audizione I Commissione Senato, 27.4.2021).

Da qui, allora, l'interesse degli amministrativisti verso il processo rappresentato dal *Recovery fund* e tutto ciò che esso rappresenta. Interesse non riportabile ad una semplicistica esigenza di "marcare il territorio", ma soprattutto doverosa attenzione ad un fenomeno che è destinato a modificare profondamente le categorie, anche concettuali, che hanno contribuito a definire la nostra scienza giuridica.

Al momento sembra esserci una sola certezza: le riforme dovranno operare in profondità sul sistema amministrativo italiano. Sappiamo che le riforme non imporranno solo ritocchi all'esistente e qualche misura minima di semplificazione giusto per permettere la realizzazione più rapida di qualche intervento infrastrutturale ipotizzato. Se così fosse si potrebbe dire che l'occasione offerta dal Piano non è stata sfruttata e la montagna ha partorito il topolino. Le riforme dovranno, invece, andare in profondità e provare a risolvere i principali problemi che da sempre affliggono le nostre istituzioni e le nostre amministrazioni.

Se così stanno le cose, allora, non possiamo non occuparci di quanto sta avvenendo; non possiamo non contribuire a progettare il cambiamento! Del resto gli amministrativisti sanno, forse più di ogni altro scienziato del diritto, che possono contare su poche certezze e che la loro disciplina è destinata a cambiare, costantemente, per effetto di una riforma legislativa, di un orientamento giurisprudenziale, di una sperimentazione istituzionale, di una innovazione amministrativa. Alcune volte basta poco per cambiare pezzi di amministrazione e interi settori del proprio diritto. Sappiamo anche che a cambiare sono spesso le "direzioni" verso cui orientare i processi di innovazione. Si pensi alla situazione paradossale che stiamo vivendo. Fino a pochi anni fa, per effetto di un'altra crisi, quella economica, in presenza di risorse ridotte, anche agli amministrativisti è stato chiesto di pensare ad un diritto amministrativo "della scarsezza" e ad una amministrazione ridotta, limitata, sostenibile, oltre che efficiente. Oggi, la situazione pare essersi invertita. Il NGEU ha liberato risorse economiche prima impensabili e il Piano ci chiede di immaginare un diritto amministrativo "dell'abbondanza" e un'amministrazione pubblica, se non ampliata, quantomeno potenziata in termini di efficienza e attrezzata per affrontare le sfide del futuro.

Come amministrativisti, allora, dobbiamo guardare al futuro. Come? Giuliano Amato in una intervista ha detto «si guarda al futuro con lo spirito che sta dentro il Recovery Plan» (Pres. G. Amato, La Repubblica, 27.4.2021). E' una affermazione che non si può non condividere nella sua portata esortativa. Bisogna, però, porsi, in conseguenza di tale condivisione, le principali domande che tale affermazione implica: qual è lo spirito del *Recovery*? Chi può "soffiarlo" (permettetemi questa immagine quasi mitologica) dentro al *Recovery*? E soprattutto nel rispetto di quali principi, quali valori di riferimento? Poche domande che ci fanno subito capire che davanti abbiamo molti problemi di metodo, ma soprattutto tanti problemi di scenario

e di fondo che toccano, in primo luogo, la nostra disciplina e i principali oggetti della nostra scienza giuridica.

Ecco, proprio in queste sintetiche riflessioni sta il significato dell'iniziativa di oggi e spero di aver colto in questa mia rappresentazione anche il pensiero dei colleghi del Direttivo e del Presidente. Ai colleghi che hanno accettato il nostro invito di intervenire spetterà il compito di illustrarci contenuti e direzione del cambiamento che il Piano vuol determinare. Ovviamente, si tratta delle primissime fasi di un processo lungo e complicato e quanto oggi sarà illustrato dai colleghi rappresenterà un'analisi preliminare su di un fenomeno ampio e complesso. Ragione per la quale non c'è modo migliore che concludere con un augurio: che questo possa essere il primo di uno dei tanti incontri che sul tema l'Associazione organizzerà.

### **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Giuseppe, anche per aver ricordato gli impegni che ci attendono nei prossimi anni che saranno dedicati al Piano, a tutte le *mission* - come vengono indicate nel Piano stesso - che sono previste. Ora è proprio il momento di entrare nel vivo del Piano, quindi cedo la parola a Lorenzo Casini, che ha il compito di presentare una introduzione generale di quanto è previsto nel Piano. Prego Lorenzo.

### **PROF. LORENZO CASINI – Introduzione generale sul PNRR**

Sono contento di vedervi tutti. Quando abbiamo programmato con l'Associazione ed il Consiglio direttivo questo incontro, c'era la speranza di avere già uno o più decreti legge che dovranno accompagnare l'attuazione del PNRR, anche perché la tempistica in origine doveva essere questa; tutto ciò non è avvenuto, quindi quella che doveva essere una mia introduzione su ciò che aveva portato a determinate scelte nei decreti legge non può essere fatta, perché quelle scelte sono "in corso", ma sicuramente ne parleremo.

Quindi io mi soffermerò, a questo punto, sul PNRR e su alcuni aspetti. Poi sono molto contento di poter ascoltare quello che dagli altri verrà detto con riferimento sia al Piano sia ai problemi relativi alla sua attuazione.

Prima di soffermarmi sul Piano e in particolare sul percorso che ha portato alla sua redazione, sui contenuti principali e sui problemi attuativi, credo sia utile ricordare alcune informazioni di contesto, che del resto sono emerse già nell'intervento di Francesco e anche poi dalle parole di Alfredo e di Giuseppe.

L'impegno dell'Unione europea e dei singoli Paesi di predisporre questo Piano costituisce un evento senza precedenti anche da un punto di vista quantitativo, come i dati evidenziano.

Ricordiamoci che questo Piano complessivamente è arrivato a 235 miliardi di euro, che superano ormai il 15% del PIL; tra l'altro è un dato questo che alcuni hanno criticato, in relazione a quell'incremento complessivo del PIL del 3,6% che viene stimato nel Piano stesso.

Però quello che abbiamo vissuto e stiamo ancora vivendo con la pandemia ha determinato, soprattutto nel nostro Paese, una situazione che richiede interventi più che straordinari; tra tanti esempi ne voglio fare uno, perché se ne sta parlando molto anche in altre associazioni e società di studiosi nei vari settori non solo quello giuridici: è l'impatto in termini di politiche di genere o comunque su come la pandemia ha influito sul lavoro e sul lavoro femminile in particolare.

Gli ultimi dati che ha pubblicato Istat sono scioccanti. Nel generale incremento della disoccupazione, la maggior parte sono persone di genere femminile. Eppure se guardiamo a tutti gli strumenti che sono stati realizzati per cercare di contenere gli effetti della pandemia – e mi riferisco per esempio al congedo parentale o allo smart-working come diritto per far fronte al lock down delle scuole - i dati evidenziano che oltre il 90% è stato utilizzato da persone di genere femminile. Nonostante questo si è registrato nell'ultimo anno e mezzo un abbandono da parte delle donne dei primi livelli di carriera accademica, tanto che diverse riviste internazionali stanno cercando di favorire la partecipazione alle proprie attività a chi ha perso questo tipo di possibilità.

Io faccio questo esempio (e ce ne sarebbero moltissimi) perché come Associazione di studiosi dobbiamo ricordare questi dati. Per risollevarci da un contesto bellico e post-bellico (basta guardare il primo decreto legge adottato nel marzo del 2020, che prevede l'arruolamento forzato di medici, la possibilità di

cooptazione di personale sanitario, la cassa integrazione, il divieto di licenziamento, tutte misure tipicamente legate a un contesto di guerra), l'Unione Europea ha messo in campo un programma eccezionale di risorse non solo con il bilancio pluriennale che supera i mille miliardi, ma proprio con quell'iniziativa che dà il titolo al nostro incontro, cioè il *Next generation UE*. Con questo strumento tutti i Paesi avranno la possibilità di chiedere molte risorse come noi che otteniamo 235 miliardi complessivi, mentre altri Paesi come Francia e Germania, che hanno definito proprio oggi i loro piani, chiedono risorse molto più contenute, come ad esempio la Germania che propone un piano da 30 miliardi.

Adesso esaminiamo più da vicino il PNRR, il suo procedimento, i suoi contenuti e la sua attuazione. Il percorso inizia già lo scorso luglio, quando lo Stato italiano decide di percorrere questa strada, pur sapendo quanto potesse essere complessa. Devo dire che nei racconti che sono stati fatti su questa fase, forse c'è stata un'eccessiva severità rispetto a quella che era la reale consapevolezza del governo dei problemi che si sarebbero dovuti affrontare. Fatto sta che già da luglio/agosto, la parte politica europea ha iniziato un rapporto costante con la Commissione in un dialogo continuo fino all'ultima riunione del Consiglio dei ministri, avvenuta nella scorsa domenica, proprio per avere la certezza che la composizione del Piano rispettasse tutta quella serie di linee guida e parametri che oggi noi troviamo formalizzati nel regolamento sul *Recovery Fund*, nel frattempo formalizzato il 12 febbraio 2021.

In questa fase il governo ha chiesto a tutte le amministrazioni, in particolare ai ministeri, di formulare delle proposte rispetto a quelle che avrebbero potuto essere le iniziative da collocare nel Piano. Cosa ha determinato questa scelta? In molti casi le amministrazioni "hanno svuotato i cassetti", cioè hanno recuperato tutta una serie di iniziative che già da tempo speravano di poter realizzare; inoltre, si è colta l'occasione per poter inserire nuovi progetti o nuove iniziative, sapendo – e questo emerge in modo molto più chiaro nella versione finale – che si trattava di identificare proposte di riforma generale o viceversa linee di investimento specifiche. Indubbiamente, in una fase iniziale le proposte di riforma generale erano meno evidenti, come ha rilevato la Commissione europea, che chiede al nostro Paese maggiori riforme, al di là del fatto che poi si possa discutere sul contenuto e sul modo di attuarle.

Invero, all'inizio, non vi è stata piena consapevolezza di quello che effettivamente potesse entrare nel Piano. Tante volte l'eccesso di richiesta, anche da parte di associazioni o gruppi di interesse, ha fatto pensare che il *Recovery Fund* fosse un pozzo di San Patrizio, un luogo dove si può finanziare qualsiasi cosa, dall'assunzione a tempo indeterminato – cosa che non è possibile, perché bisognerebbe programmare la spesa nel tempo, cosa che non è tra le finalità del Recovery – a finanziamenti di parte corrente, che chiaramente andrebbero molto limitati rispetto a spese di investimento come devono essere che prevede il Piano.

Inoltre, l'altro tema su cui vi è stata enorme discussione è stato quanto utilizzare questo strumento per finanziare opere già avviate (perché questo è consentito dal Piano per gli interventi già avviati nel 2020) e quanto invece destinare a strumenti o a finanziamenti nuovi.

Quindi il percorso è iniziato in modo, se vogliamo, partecipativo (secondo alcuni troppo) da parte dell'amministrazione, perché sono arrivate centinaia e centinaia di progetti in una fase comunque molto iniziale, perché l'Italia si è mossa anche prima rispetto ad altri Paesi. Come dicevo, questo è stato criticato, perché è stato visto come un'eccessiva presenza di iniziative non collegate tra loro. Per questo vi è stato un lavoro importante da parte del dipartimento politiche europee e del ministero dell'economia per fare sintesi.

Questa sintesi, in realtà, ha prodotto un risultato già da ottobre dello scorso anno, quando si è arrivati ad una prima ipotesi di linee guida per la formazione del Piano, dove sono state identificate delle missioni che poi, con alcune modifiche abbiamo ritrovato nel Piano approvato a gennaio ed anche nel Piano finale. Quindi, quell'assetto, nato in una riunione molto movimentata del comitato interministeriale di affari europei che si è svolto per definire le linee guida e per definire le missioni, ha sostanzialmente tenuto fino all'approvazione del Piano.

Io non mi soffermo sui dettagli, perché ormai questi strumenti ci sono, sono pubblici, quindi non credo sia utile ricordarli, però per il valore che ha la cultura nel nostro Paese vale la pena sottolineare che non sono state pienamente accolte nel comitato interministeriale le istanze che venivano dal ministero della cultura. Nelle stime attuali, secondo me troppo basse, si vede un impatto sulla crescita del Pil molto contenuto rispetto ad altri settori, tanto che la cultura ha trovato collocazione nella missione riferita all'istruzione ed alla ricerca seppure non era questa la proposta partita dal Ministero.

La proposta era vedere la cultura come strumento anche di crescita economica, motivo per cui poi nell'avanzamento del Piano oggi la componente cultura insieme a turismo è posta proprio nella prima missione, quella riferita alla competitività e alla digitalizzazione con forte commissione rispetto a questo. Ovviamente sapete che il Piano è fortemente connotato dalle regole europee, cioè dall'obbligo di avere un 37% della spesa sul green e un 20% sul digitale, perciò ci sono aspetti che hanno poi fortemente condizionato anche determinate scelte. A questo aggiungo che c'è un non detto, un non raccontato, che riguarda la negoziazione con la Commissione europea, in cui la commissaria ha chiesto molto spesso attività che non sono scritte in realtà nel regolamento e che però vengono considerate come auspicabili.

Vi è stato un atteggiamento negativo della Commissione verso il possibile uso di incentivi fiscali o di forme come la *tax credit*, ritenendo che non debbano essere usate in modo eccessivo e soprattutto criticando gli eventuali benefici di notevole importo come nel caso dell'eco bonus che copre la spesa al 110%.

Ora, perché questo rileva nel nostro sistema? Perché è chiaro che un investimento con questi strumenti fiscali in Italia determina certamente un'attuazione più rapida rispetto a quella della realizzazione di un'opera o di una infrastruttura, quindi c'è un interesse del nostro Paese ad avere anche questo tipo di strumento, sempre comunque orientati allo sviluppo green ed alla transizione digitale.

Questo percorso ha raggiunto forse il suo punto più drammatico quando, approvata una prima versione del Piano (già con le nuove missioni e componenti che ritroviamo nel Piano approvato in via definitiva pochi giorni fa), a gennaio lo stesso Piano ha provocato una crisi di governo.

Ora, io credo che lo studio del PNRR sia interessante, perché di fatto ci consente anche di vedere quei rituali della religione civile dello Stato. Attorno al Piano si è sviluppato un atteggiamento quasi messianico da parte di tutti i poteri, sia per la negoziazione dei contenuti, sia rispetto al rapporto tra poteri fondamentali Parlamento - governo, ma anche rispetto al coinvolgimento degli enti territoriali e della società civile. Un primo corto circuito si era aperto, in quel primo momento, proprio a motivo delle istanze delle regioni e degli enti locali rispetto all'amministrazione centrale. Vi è stato poi un cambio di atteggiamento con il governo Draghi, nel momento in cui si è molto accentuata questa componente di partecipazione, coinvolgimento ed ascolto precedente alla chiusura del Piano stesso. La crisi di governo ha chiaramente determinato un forte cambiamento o comunque ha richiesto un cambiamento, che si nota in maniera evidente confrontando i due piani, non solo per numero di pagine, ma soprattutto per la consistenza della documentazione.

Qui però devo fare una precisazione, che purtroppo non viene spesso ricordata nella narrazione sul PNRR: in realtà il documento del PNRR non è soltanto quelle 330 pagine che conosciamo, perché ogni punto è accompagnato da un documento di dettaglio che arriva anche a 100/150 pagine con altri 4/5 file allegati, che contengono calcoli sull'impatto degli interventi, che la Commissione europea richiede. Quindi questo, è bene averlo presente, il Piano di gennaio, che sicuramente era molto meno adeguato rispetto all'attuale (anche perché era un Piano di percorso e quindi era anche fisiologico la sua incompletezza, cioè era come paragonare una brutta copia con la bella, quindi è indubbio che aveva un certo tipo di carenze), aveva già in parte tutti gli elementi necessari come i soggetti attuatori e la tempistica, ma li si trovava in altri documenti e non nel Piano. Quello che però ha reso più leggibile il Piano, che è stato fatto in via definitiva, è stato l'aver riportato in modo anche più evidente nella stesura finale questi aspetti e soprattutto - a seguito delle osservazioni della Commissione nei mesi di febbraio e marzo - inserire una parte molto più corposa sulle riforme, in particolare distinguendo tra riforme orizzontale/strutturali che erano già accennate dal Piano, e costruendo poi tutta una serie di riforme cosiddette abilitanti, che sono quelle che dovrebbero consentire poi di realizzare il Piano in quello che è previsto.

Ora, il Piano presentato a gennaio ammontava complessivamente a 223 miliardi, ma questo perché si basava ancora su una stima del PIL 2019. Chi di voi ha avuto modo di divertirsi con il regolamento europeo avrà notato il meccanismo di calcolo dell'ammontare di risorse che ogni Stato può richiedere, meccanismo che varia in relazione alla base del PIL inverso, della popolazione e del tasso di disoccupazione. Quando è cambiata la base di PIL l'importo complessivo di risorse europee è diminuito: si è passati da 210 a 191 miliardi, e quindi la scelta del governo attuale è stata quella di accompagnare queste risorse con altri 30 miliardi di euro di fondo complementare nazionale, dove hanno trovato risorse una serie di iniziative che erano previste nel Piano. Anche queste iniziative sono sottoposte alle stesse regole in termini di monitoraggio, semplificazione, norme abilitanti. Essendo tuttavia risorse nazionali non saranno sottoposte a rendicontazione europea e quindi questo è possibile integrare alcune forme di finanziamento impedito dall'Unione, come, per esempio, l'ecobonus che ho prima menzionato.



Ora abbiamo il Piano, sicuramente migliorato nei contenuti ed anche in termini di chiarezza espositiva del testo finale, ma l'aspetto che più costituisce la sfida di tutto il Piano è la sua attuazione. Da questo punto di vista, il Piano è solo l'inizio dell'inizio, cioè se non si interviene con una serie di misure che il Piano stesso invoca è molto difficile che poi molti di quegli obiettivi che il Piano si propone possano essere realizzati.

Quanto all'attuazione, individuo quattro aspetti: il primo è l'assetto di governo, il secondo i profili organizzativi, il terzo quelli procedurali, il quarto le risorse umane.

Assetto di governo. La scelta del Piano pone fine a quella controversia, che poi fu anche alla base della crisi di governo, cioè come disegnare l'assetto, dove porre eventualmente la cabina di regia, se realizzare o meno nuove strutture. Così come il documento prodotto dall'AIPDA sottolinea che in principio sono le funzioni prima dei soggetti organizzativi, il Piano semplifica la *governance*, attribuendo al ministero dell'economia e delle finanze la regia, senza ulteriori uffici speciali.

Non è detto che questo assetto non possa essere rivisto nel decreto legge sul Piano, ma a mio avviso, la scelta fatta è molto ragionevole: invece di porre le amministrazioni ordinarie in contrasto con nuove strutture oppure di immaginare delle super strutture, il Piano punta il dito sulla necessità che siano le amministrazioni a rafforzarsi, e quindi alla necessità di costruire degli strumenti di potenziamento e rafforzamento senza quindi creare nuovi modelli organizzativi, ma rafforzando le strutture esistenti. Tenete conto che, dei 223 miliardi, 87 miliardi saranno gestiti o comunque amministrati da Regioni ed Enti locali, perciò il rafforzamento non può riguardare soltanto le amministrazioni statali.

Sulle procedure. Qui le riforme abilitanti introducono e si soffermano molto sulla semplificazione, la declinano in tutti i settori oltre a quello ambientale ed edilizio. Debbo dire in ordine al dibattito che si sta sviluppando – non in sede scientifica, e qui secondo me i contributi dell'AIPDA sono veramente importanti, sperando che saranno al governo e al legislatore – che si sta intravedendo la pericolosa tendenza di riaprire i cassetti per recuperare gli stessi vecchi superati modelli, come il silenzio-assenso generalizzato, senza rendersi conto che il silenzio-assenso non funziona da moltissimo tempo per varie ragioni, perché non dà certezza, perché le banche sono le prime che non finanziano nulla se c'è un silenzio. Ci sono esempi clamorosi di settori dove il silenzio-assenso c'è da anni e però comunque non consente la realizzazione delle opere; né è auspicabile andare verso gli stessi strumenti di semplificazione che, ad esempio, in materia edilizia danno luogo a forme di sanatoria o di condono.

Ora io qui debbo dire una cosa: io credo che il Piano PNRR debba essere un'occasione per costruire un nuovo diritto amministrativo, per avere uno Stato probabilmente nuovo o più forte, ma soprattutto migliore, come ricordava Giuliano Amato; quindi, se per realizzare lo Stato migliore l'unica preoccupazione è consentire l'ecobonus a tutti, indipendentemente dagli abusi edilizi realizzati, io forse qualche domanda me la porrei! Detto questo però, e qui vedete vi ho citato un caso concreto, ci sono città come Roma dove l'ecobonus è bloccato, per la presenza di verande abusive. In questi casi la domanda giustamente da porsi è cosa fare. E' da chiedersi se si fa prevalere l'efficientamento oppure si rimane con un approccio più rigoroso, anche tenendo conto che i numeri elevati di abusi dipendono anche da un'eccessiva rigidità delle regole.

Tornando agli strumenti di semplificazione, quello che sembrerebbe aver colto il Piano è il fatto che non ci può essere semplificazione, non ci può essere nuova procedura, se non si rafforzano le competenze, se non si rafforzano le risorse umane e questo rimane il punto centrale.

Ora, l'elemento più importante e su cui si poggia tutto il futuro del Piano è esattamente la riforma della pubblica amministrazione nella parte riferita all'accesso e alla possibilità che con strumenti di reclutamento più veloci, moderni, innovativi su concorsi e assunzioni si possa in tempi rapidi rafforzare. La situazione di alcuni ministeri che saranno chiamati ad attuare il Piano in questo momento non è disastrosa, è devastante; io posso citare il Ministero che conosco meglio, quello della cultura che ha un vuoto di oltre 6300 persone su 18.000 di organico, anche per l'effetto del pensionamento dovuto alle disposizioni di "quota 100". Questo è quello che sta succedendo a causa chiaramente di politiche pluriennali non è un fatto nuovo, ma debbo dire che per la prima volta in modo così forte Governo, Parlamento e un documento ufficiale fotografano questa realtà e si preoccupano di porvi rimedio; poi speriamo che ci si riesca a farlo, però quantomeno questa consapevolezza c'è.

Debbo dire, per chiudere su questo punto, che manca una riflessione sui costi della riforma. C'è infatti un tema salari nella pubblica amministrazione; come ha rilevato l'OCSE, mentre a livello dirigenziale noi viaggiamo su salari accettabili, quando andiamo sul livello dei funzionari viaggiamo su compensi che sono

molto al di sotto della media e questo determina un enorme problema in sede di attrattività del mercato e anche di quel reclutamento di migliori competenze che lo stesso Piano si pone. Mi viene da dire: sì, è importante avere concorsi veloci, è importante guardare ai giovani, ma se poi il compenso è così poco attrattivo il problema non è certamente risolto fino in fondo, e quindi questo è sicuramente un elemento da valutare.

Chiudo allora questa introduzione soffermandomi solo su due aspetti. Uno, come dicevo prima, dietro il Piano c'è un lavoro molto più intenso di quello che è stato raccontato, soprattutto nell'interlocuzione con la Commissione europea. L'interlocuzione è stata costante, con richieste su cui l'Europa insiste molto, quale la compatibilità rispetto a determinate normative europee, rispetto al coinvolgimento delle popolazioni o la partecipazione delle amministrazioni locali. Su tutto quello che erano le linee guida e regolamento il lavoro è stato costante, talmente costante che il Consiglio dei ministri tardava a decidere, perché c'era una call in corso tra la Commissione europea e il Ministero dell'economia in quanto la Commissione chiedeva degli obiettivi ancora più sfidanti rispetto a determinate ipotesi di riforma, in particolare rispetto alla riforma della giustizia. Questo ci tengo a dirlo perché altrimenti ci sarebbe una percezione sbagliata di tutto questo percorso che è durato mesi, come se la Commissione avesse conosciuto il Piano l'ultimo giorno, mentre invece l'interlocuzione è stata costante.

Punto finale e chiudo. Come ho detto prima, immagino che il PNRR possa essere uno strumento per ricostruire in modo nuovo le trasformazioni dello Stato. Nella storia dello Stato noi abbiamo sempre visto sopravvivenze feudali e anticipazioni della modernità; speriamo che veramente – come ricordavano Francesco, Alfredo e Giuseppe - il PNRR possa essere qualcosa di positivo, di nuovo, a partire dalle riforme abilitanti, a partire quindi da strumenti che consentano all'amministrazione di decidere in tempi veloci e non di sottrarsi alla decisione con forme di silenzio assenso che non sono uno strumento che semplifica, ma semmai complica e sicuramente agevola il contenzioso in modo non indifferente.

Chiuderei qui questa introduzione, contento di ascoltare gli altri sui profili specifici.

## **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Lorenzo per questa relazione molto ampia e molto bella, ci hai introdotto un tema soprattutto rivolto alla fase di attuazione del PNRR, quindi hai descritto tutte le difficoltà della fase di attuazione ma soprattutto ha questo obiettivo che piace tanto a tutti noi di una nuova amministrazione di un nuovo diritto amministrativo, quindi penso che la tua relazione sia proprio l'ideale per dare inizio al nostro dibattito e alla serie degli interventi. Volevo comunicare che Marco D'Alberti, che è consulente del presidente del consiglio, oggi non può intervenire al nostro incontro, però invia il suo saluto e si riserva di intervenire in altre occasioni e quindi lo salutiamo con particolare stima e affetto. Diamo inizio alla fase degli interventi, e anche io devo ringraziare i nostri amici e colleghi che hanno deciso di intervenire in questo dibattito, grazie per il loro impegno per la loro disponibilità per aver accettato questo impegno avendo dei tempi ristrettissimi per la preparazione del loro intervento. Purtroppo, il ruolo del presidente, il mio ruolo è anche quello di ricordare che i tempi sono ristretti e dovrei invitarvi appunto a rispettarli. Abbiamo pensato che il tempo per gli interventi va tra i 15 e i 20 minuti anche per dare la possibilità poi di sviluppare un dibattito con interventi eventualmente anche non programmati. Iniziamo da Fabrizio Fracchia, che ha dato, non so se è un titolo o comunque l'argomento della sua relazione, che mi ha particolarmente divertito: "Colli di bottiglia nell'attuazione del PNRR e modello di pubblica amministrazione", quindi si collega perfettamente alla fine dell'intervento di Lorenzo. Prego Fabrizio.

## **PROF. FABRIZIO FRACCHIA – Colli di bottiglia nell'attuazione del PNRR e modello di pubblica amministrazione**

I. Il termine "colli di bottiglia" ricorre con una significativa frequenza nel PNRR, non solo là dove esso si riferisce all'amministrazione, ma anche in altri contesti.

Va precisato che non è un "collo di bottiglia", o un ostacolo, l'amministrazione in quanto tale: nel Piano si parla diffusamente di amministrazione e sono previsti numerosi investimenti a favore della stessa. Il soggetto pubblico, cioè, è un un perno essenziale di questo grappolo di riforme; il perimetro dell'amministrazione non verrà limitato.

Questo significa che rimane ampio spazio per il diritto amministrativo e per le sue garanzie.

Si capisce forse meglio cosa possa essere questo “collo di bottiglia” guardando ai documenti europei. L’amministrazione pubblica efficace è cruciale perché bisogna non rallentare l’attuazione delle riforme; l’amministrazione non efficace potrebbe, infatti, essere un ostacolo per la realizzazione del Piano.

Un primo punto di vista che può dunque essere assunto è quello che considera l’amministrazione inefficace come un ostacolo o “collo di bottiglia” rispetto all’attuazione del Piano.

Invero, l’amministrazione può essere un ostacolo rispetto a valori anche molto diversi rispetto all’efficienza e all’efficacia: concorrenza e trasparenza, legalità, giustizia, tutela del terzo.

La connessione tra ostacoli ed inefficienza è meno banale di quello che può apparire a prima vista, perché ci sono alcuni casi in cui l’amministrazione è un ostacolo pur essendo molto efficiente ed efficace (si pensi, ad esempio, a un regime autorizzatorio), altri in cui, invece, un’amministrazione inefficiente di per sé non è un ostacolo (pensiamo al silenzio assenso) per qualche soggetto. Il vero problema, dunque, non è l’amministrazione in sé, come ostacolo, ma è l’ostacolo indebito. In qualità di giuristi, abbiamo un riferimento normativo molto importante per definire quale sia l’ostacolo che va rimosso o aggredito: si tratta dell’articolo 3 della Costituzione che fa proprio riferimento agli ostacoli.

Esiste un dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli e in questo contesto si collocano anche le amministrazioni inefficienti o le amministrazioni che pongono un indebito “collo di bottiglia”. Proprio per questo mi piace pensare al Piano nazionale come una forma di adempimento dell’articolo 3, Cost.

Rimane il fatto, però, che, nel Piano, l’idea dell’amministrazione è soprattutto un’amministrazione che serve per dare attuazione al PNRR.

II. Pare interessante al riguardo richiamare (De Giorgi) il rischio insito nell’osservazione: l’osservatore è il terzo escluso dal suo osservare, perché osservare significa guardare una distinzione da un punto di vista, C’è dunque sempre una latenza, nel senso che l’osservatore non coglie tutto; osservando chi osserva si può vedere un panorama più ampio.

Traguardando questo modo di osservare si vede un Piano (ma analogo discorso può essere svolto con riferimento all’Unione Europea) che vede solo un lato della distinzione: l’efficienza.

Vorrei allora provare a scegliere e utilizzare un altro punto di osservazione. Mi parrebbe (almeno per cogliere gli ostacoli con riferimento all’attività provvedimentale: altro ordine di problemi va svolto in ordine alle operazioni materiali) interessante il punto di vista del giudice amministrativo, perché, così impostando l’analisi, ci si affaccia su di un “luogo” di osservazione privilegiato: il giudice emette o effettua valutazioni con la virtù del comando, interferisce nella gestione dell’interesse pubblico e, comunque, rappresenta una componente essenziale (e non negativa) del sistema (il Piano, infatti, non fa riferimenti critici al ruolo del giudice amministrativo).

III. Cosa scorgiamo osservando il giudice che osserva?

Intanto, una prima criticità che, filtrata dalle decisioni giurisdizionali, emerge è quella di un’amministrazione indolente e che non decide. Pensiamo ai silenzi e a tutti gli interventi normativi posti in essere di questi ultimi anni, nessuno veramente risolutivo. La loro moltiplicazione è l’ammissione, in qualche misura, dell’incapacità di risolvere il tema dell’amministrazione indolente.

Un secondo problema è quello del frazionamento delle determinazioni (una sorta di stillicidio decisionale). Il legislatore è intervenuto, soprattutto nei procedimenti a istanza di parte, ma probabilmente occorre ulteriormente provvedere.

Infine, vi è il tema dell’amministrazione che decide male; anche quando non è indolente, la qualità degli atti è spesso criticabile.

Ecco, in sintesi, emergere il criterio per qualificare come indebiti i colli di bottiglia: essi sono tali quando vi è indolenza, stillicidio decisionale, cattiva qualità. In ordine al terzo profilo, mi parrebbe importante ricordare la rilevanza della formazione giuridica di tutti i dipendenti, compresi i tecnici che saranno copiosamente assunti come conseguenza dell’attuazione del PNRR.

Torniamo a ciò che vede il giudice.

Molto spesso, le sue decisioni appaiono di giustizia sostanziale perché censurano scelte che non assicurano il rispetto adeguato delle persone. Questo tema è essenziale anche in relazione alla fase di applicazione del Piano. Riusciremo a garantire quel rispetto, ad esempio, in un ambiente digitale? Non emerge forse il rischio di una eccessiva spersonalizzazione?

Ancora: il giudice amministrativo che osserva l’amministrazione, tipicamente (e fortunatamente) si preoccupa dei terzi. Questo aspetto è molto importante, perché l’efficienza spingerà a creare uno statuto privilegiato per i procedimenti ad istanza di parte, onde assicurare una risposta celere e positiva: proprio in

questo contesto (basti pensare al tema del silenzio assenso), ci si deve interrogare circa lo spazio che potrà avere il terzo.

Filtrando le grandi riforme cui fideisticamente ci siamo affidati in questi ultimi anni (trasparenza, anticorruzione, semplificazione), inoltre, le decisioni giurisdizionali ci hanno spesso mostrato che la realtà è molto più complessa di quella che possiamo abbracciare utilizzando un unico “codice”. Pensiamo alla semplificazione sul lato del cittadino e alle autocertificazioni. A tacere della “instabilità” delle autocertificazioni, quella semplificazione non accompagnata da una riforma sul piano del back office non funziona, proprio perché trascura la dimensione organizzativa. Ben venga, a questo proposito, la digitalizzazione (per il momento, tuttavia, mi pare che la nostra amministrazione si muova ancora lungo due binari: l’ambiente analogico e quello digitale).

Il giudice percepisce infine (e attesta) che, molto spesso, il vero problema non è costituito dall’amministrazione, ma dalla normativa che essa deve applicare e, cioè, da un contesto normativo complicato (pensiamo alla disciplina sulla conferenza di servizi o agli appalti).

IV. Qualche riflessione finale richiede il tema del cambio di paradigma. Quando muta un paradigma? Al riguardo, soccorre la filosofia della scienza, che spiega come la scienza (anche quella di diritto amministrativo, se scienza può definirsi) non funzioni con falsificazioni à la Popper (congettura, falsificazione, abbandono dell’ipotesi e, cioè, del modello). Essa piuttosto, nonostante alcune anomalie, applica un paradigma che viene sfruttato per risolvere problemi. Questo paradigma ha un suo *hard core* fatto di valori, di cultura, di tradizione e di ideologia. Il paradigma va in crisi soltanto allorché si registri un eccesso di anomalie e, cioè, si verifichi l’insuccesso del paradigma medesimo.

In modo analogo, mi pare, procede l’amministrazione, che non accetta di rimodularsi continuamente, ma procede lungo il solco di una tradizione consolidata, almeno fino a quando le anomalie non diventino insostenibili.

Certamente, il collo di bottiglia è un insuccesso rilevante. Mi chiedo, tuttavia, se ciò sia sufficiente per indurre a un cambiamento del paradigma, vicenda che ha poi delle conseguenze su tanti aspetti, ad esempio sul linguaggio che viene utilizzato.

Forse è preferibile lavorare sui confini del paradigma, senza toccarne il nocciolo: se in questo *hard core* vi è il diritto, con le sue esigenze di giustizia, mi pare che esso debba restare saldo in un momento in cui bisogna spendere di più rispetto al passato. Anche in questo contesto, infatti, occorre pensare ai temi (cui il giurista non è estraneo) dell’ingiustizia e della dignità delle persone.

Se di mutamento del paradigma – in relazione al PNRR – si vuole parlare, forse esso si avverte piuttosto nell’approccio – anche da parte della politica – ai problemi: il nuovo paradigma è quello della sostenibilità, nutrito di preoccupazione (Next Generation) per le generazioni future.

Ritengo che stia progressivamente emergendo (si pensi non solo all’ambiente, ma alle crisi globali, al debito pubblico, all’immigrazione) un nuovo e centrale settore del diritto, quello dei rapporti intergenerazionali, ambito in cui dovrebbe essere applicato il corredo concettuale che deriva dagli studi del diritto dell’ambiente.

Il diritto non può chiamarsi fuori di fronte a siffatti problemi, centrali nella società moderna.

Onde fronteggiarli non basta l’economia; la storia, la cultura e anche le istituzioni del diritto amministrativo sono essenziali.

Accennavo al diritto dell’ambiente. Il relativo strumentario concettuale (così come i relativi principi: chi inquina paga, prevenzione, precauzione ecc.) mi pare quello più adatto al fine di costruire una teoria giuridica adeguata a fronteggiare quei problemi.

Esso dovrebbe essere utilizzato proprio con riferimento al PNRR e alla sua gestione, facendo perno su centralità della politica, responsabilità intergenerazionale, approccio sistemico, processo circolare, revisionabilità delle scelte, responsabilità comuni ma differenziate, trasparenza e approccio multiscale.

## **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie per questo tuo intervento, ho apprezzato molto il paragone iniziale che hai fatto, il riferimento iniziale al PNRR come forma di adempimento dell’articolo 3, cioè che è una grande occasione di rimozione delle tante differenze, di genere, territoriali, di opportunità, e che è anche una occasione per favorire una giustizia sociale, la dignità delle persone. In questa ottica il rapporto cittadino-amministrazione, ad esempio, assume un ruolo fondamentale.

Mi è piaciuta anche questa espressione della “amministrazione indolente”, che mi ha ricordato poi anche l’espressione del tuo maestro, il professor Casetta, quando parlava di “ansia di provvedere”: ormai la legislazione è finalizzata solo al fatto che l’amministrazione adotti la decisione, non la decisione migliore ma una decisione quale che sia, e proprio questo che forse il PNRR ci può favorire.

Maria Alessandra Sandulli ci parlerà di “Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia”.

**PROF.SSA MARIA ALESSANDRA SANDULLI** – Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia

Grazie a tutti. Un grazie particolarmente sentito al nostro Presidente e al nostro Consiglio Direttivo, ai quali rivolgo i più convinti complimenti per questa importante iniziativa, che hanno saputo con tanta immediatezza, interesse e impegno avviare e spingerci a seguire.

Le ottime relazioni che mi hanno preceduto mi consentono di saltare alcuni passaggi introduttivi e di concentrare maggiormente l’attenzione sulla sanità (di cui originariamente pensavo si occupasse Saro Ferrara), facendo solo qualche minimo accenno alla giustizia. Non senza però premettere una riflessione di carattere generale, riallacciandomi anche alle considerazioni svolte da Fabrizio Fracchia e, adesso, da Alfredo Contieri.

Queste riforme mettono, giustamente, al centro la pubblica amministrazione. Noi amministrativisti abbiamo quindi un privilegio, ma abbiamo soprattutto un “compito”, che non è un compito semplice, perché, al di là di qualche apparenza (come il “formale” inserimento di docenti in alcune, spesso altrettanto “formali” commissioni governative), il mondo accademico non è tendenzialmente ascoltato, o, quantomeno, non lo è adeguatamente. Perché le opinioni degli studiosi, più che sollecitare riflessioni più attente su profili di criticità del sistema, sono spesso utilizzate, con un abile *cherry picking*, anche dalla stampa, solo per dare lustro a scelte già assunte. Ma noi non dobbiamo stancarci di svolgere il nostro “compito”, non dobbiamo lasciarci demotivare dalla delusione: dobbiamo fare, come in questo incontro, ogni tentativo per assolvere alla missione di guida e di supporto che è demandata all’accademia. E dobbiamo indirizzare in questa direzione i nostri più giovani colleghi e i nostri allievi.

È stato giustamente richiamato anche da Fabrizio Fracchia il ruolo primario della nostra Carta costituzionale. Essa deve essere il faro delle pubbliche amministrazioni: gli artt. 3 e 97, in primo luogo, ma anche i molti altri articoli che, come ricorda Guido Corso nel bellissimo saggio sul principio di legalità che introduce il nostro “Principi e regole dell’azione amministrativa”, indicano i confini dell’agire amministrativo. La pubblica amministrazione (e il discorso vale anche per i giudici) deve fermamente rispettare il principio di legalità e gli altri principi costituzionali e, per loro tramite, direttamente o indirettamente, quelli sovranazionali alla cui osservanza il nostro Stato si è vincolato.

Questo Recovery Plan riporta l’accento sul ruolo dell’amministrazione e, di conseguenza, conferma e accresce l’importanza del diritto amministrativo, che non può essere cancellato da una malintesa superiorità del “diritto globale”. Viene giustamente valorizzata la formazione dei funzionari pubblici, non soltanto in vista del migliore esercizio dell’attività amministrativa, nelle sue molteplici espressioni, ma anche in vista della migliore redazione dei testi delle prossime riforme. Ma il primo passo per una buona formazione di tali funzionari è indirizzarli a operare nel rispetto della nostra Costituzione e dei principi e regole del nostro diritto amministrativo: regole che vanno scritte, riscritte, corrette, ricontestualizzate, ma sempre nel rispetto e nell’attenzione a un equilibrio tra i diversi principi contenuti nella Costituzione, *in primis* quelli enunciati dall’art. 97. Bisogna dunque rispettare, in un equo temperamento, tutti i principi - di legalità, di trasparenza, di efficacia, di efficienza e di economicità della pubblica amministrazione – e non soltanto garantire l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico come disposto dal nuovo primo comma dello stesso articolo. Bisogna cioè rispettare, nelle sue varie espressioni, il più classico e generale “principio di buon andamento”, che è poi strettamente (anche se non esclusivamente) correlato a quello di “buona amministrazione” sancito dall’art. 41 della Carta di Nizza.

Il principio di buon andamento non può essere effettivamente garantito se non c’è un effettivo controllo sull’operato delle pubbliche amministrazioni: quindi le riforme avranno bisogno di controllori e, soprattutto, di un giudice che le fa rispettare. Si discute della tutela del cittadino verso l’amministrazione inadempiente, della posizione del terzo controinteressato all’esercizio delle attività avviate in base ad autodichiarazioni di conformità, delle cooperazioni e dei conflitti tra amministrazioni. E, di conseguenza, delle difficoltà di

gestire il contenzioso. E si legge di proposte di riduzione dei tempi del processo. Questa è allora la, davvero minima, cosa che voglio dire in questo breve interno a proposito della giustizia. Abbiamo bisogno di una giustizia efficiente, non di una giustizia con le gambe tagliate, non di una decisione qualsiasi, purché arrivi al più presto e dia “l’impressione” che ci sia una giustizia efficiente, ma di una decisione attenta, chiara, ponderata, e, soprattutto, legittima ed efficace, che intervenga sull’atto o comportamento amministrativo illegittimo e gli impedisca di produrre effetti. Se il provvedimento illegittimo non viene eliminato - e, se occorre, sospeso - la collettività rischia di essere esposta a ulteriori inefficienze e ulteriori spese; e, comunque, perde la fiducia nelle istituzioni, cosa che evidentemente non aiuta la ripresa economica. Se i pubblici funzionari non vengono adeguatamente reclutati, con sistemi che privilegiano la ricerca della capacità e della professionalità, avremo inevitabilmente ulteriori aggravii. Quindi ci sarà pure, nell’immediato, una crescita dell’occupazione e un apparente miglioramento del Paese, perché la riduzione del tasso di disoccupazione implicherà un aumento dei consumi da parte dei nuovi assunti, ma questo non varrà a coprire e a bilanciare la spesa derivante da tali assunzioni. Bisogna allora fare in modo che queste assunzioni siano, a loro volta, “produttive”, in termini di reale implemento dell’efficienza della macchina pubblica, e, per l’effetto, di rilancio dell’economia. Questo vale per tutte le riforme previste dal PNRR: se esse non riescono a produrre nuove reali risorse, nuovo movimento dell’economia, si risolvono in mere spese e ci costringeranno a tornare alle misure di riduzione della spesa pubblica. È un po’ quanto è accaduto e rischia di riaccadere per la riapertura delle attività commerciali senza adeguate misure di prevenzione e di controllo, che ha costretto a nuove chiusure.

La costruzione e la successiva gestione delle riforme generali è fondamentale.

L’Europa ci ha sicuramente imposti dei vincoli, ovvero la digitalizzazione e la transizione ecologica e il Piano dovrà necessariamente rispettarli.

Ma non dobbiamo trascurare le condizioni in assenza delle quali nessuna riforma potrà essere attuata.

E la prima tra queste è l’uscita dalla situazione epidemiologica che impedisce a molte categorie di persone di riprendere a lavorare e/o a studiare e a formarsi.

Quando si è parlato dello stanziamento di questi fondi, eravamo nell’autunno 2020 e si confidava nella fine della pandemia o, comunque, nell’impossibilità che il virus tornasse a riesplodere e a diffondersi in Europa in modo così violento. Oggi, purtroppo, per quanto abbiamo visto nei primi mesi di quest’anno e per le terribili notizie che ci giungono dalle altre parti del mondo, sappiamo che la pandemia non è finita. Non possiamo quindi pensare solo alla ripresa, come hanno potuto fare i nostri genitori e nonni quando è finita la guerra. Oggi la guerra continua e continuano purtroppo a esserci attività produttive che non possono aprire a pieno ritmo e non sappiamo per quanto tempo continueranno a non poterlo fare. Così come non sappiamo se l’auspicabile effetto della campagna vaccinale resisterà alle varianti, all’afflusso turistico estivo, agli addensamenti, alla ripresa delle scuole e del clima freddo-umido dell’autunno-inverno. Abbiamo quindi bisogno di investire in via parallela, se non prioritaria, nella sanità e, nell’ambito di questa, destinare adeguate risorse, umane ed economiche, alla ricerca e al tracciamento dei contagi. Dobbiamo fare prima di tutto la lotta al virus, perché, se non ne blocchiamo la diffusione, non riusciamo a far ripartire l’economia. La questione non è tra priorità della tutela della salute e priorità di altri diritti fondamentali. Un’emergenza pandemica come quella determinata dal Covid-19 (non a caso definita la peste del terzo millennio) si riflette inevitabilmente e oggettivamente sugli altri diritti, anche a prescindere dalle limitazioni legali, che, semplicemente, cercano di prevenirne o ridurne gli effetti, che, comunque, magari con qualche giorno o settimana di ritardo, ma inesorabilmente e, a quel punto, ancor più gravemente, moltiplicando ricoveri e decessi, si ripercuotono su ogni manifestazione della vita umana.

Fatte queste considerazioni preliminari, sarà mai attuato questo Piano? È quello che molti, se non tutti, ci chiediamo. Purtroppo, abbiamo visto troppi progetti e troppe riforme rimasti inattuati. Nel Piano ci sono ottimi obiettivi programmatici, molti dei quali dovranno essere però declinati in un arco temporale medio-lungo ed essere attuati entro il 2026. Ma saranno poi davvero attuati? Da parte di quali forze politiche? Abbiamo ormai imparato che, ad ogni cambio ministeriale, si tende a mettere da parte il lavoro già svolto e si passa, spesso senza una vera ragione, a elaborare nuovi testi, talvolta, più o meno consapevolmente, ripetitivi e tal altra in direzione diversa o anche opposta. E quale sarà il contesto economico, sociale, sanitario tra due o tre anni? Non lo sappiamo.

Il Piano prevede forti investimenti nelle attività pubbliche e nell’occupazione pubblica. La scelta è sicuramente apprezzabile, perché, proprio a causa delle riforme più recenti, l’Italia ha un livello di dipendenti

pubblici ridotto rispetto agli altri grandi Paesi europei. Reinvestire nelle assunzioni pubbliche è, dunque, un modo immediato per diminuire la disoccupazione e sostenere proficuamente i giovani, per ridurre le disuguaglianze di genere e ridare una boccata di ossigeno al nostro Paese. Ma, naturalmente, non servirà se non si riuscirà a generare nuove attività produttive e, per l'effetto, nuove entrate. I consumi dei dipendenti pubblici non sono inferiori alle spese che generano, non soltanto in termini di stipendi, ma anche in termini di localizzazione, di pensioni, di assicurazioni e, necessariamente, di formazione.

Giustamente, il Piano si preoccupa della formazione. Anche questa è una scelta molto apprezzabile. La formazione è fondamentale perché l'amministrazione possa essere davvero operare in modo efficiente e legittimo. Ma, anche qui, il vero tema è la qualità. Bisogna, cioè, che il reclutamento e la formazione, in cui si è giustamente scelto di investire, siano a loro volta regolati in modo che questi investimenti siano proficui, riescano cioè a produrre, in termini di qualità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. Perché se non formiamo adeguatamente i pubblici funzionari, essi continueranno a non essere in grado di svolgere in modo idoneo i loro compiti, avranno sempre timore di decidere, non riusciranno mai a semplificare i procedimenti di cui sono responsabili. La mia esperienza con la macchina amministrativa è stata quasi sempre negativa sotto questo profilo. Vi dico soltanto, a titolo meramente esemplificativo, che le Commissioni ASN non hanno accesso ai giudizi resi da quelle precedenti sugli stessi candidati, e ciò nonostante i giudici amministrativi censurino le valutazioni che non ne hanno tenuto conto; e, ancora, sono costrette a valutare le pubblicazioni anche quando non possono comunque esprimere un giudizio finale positivo perché il candidato non ha i titoli. Per non parlare delle complessissime quanto inutili dichiarazioni che i professori universitari, anche a tempo definito, devono rendere per poter svolgere attività, didattica o professionale, a favore di soggetti pubblici. Spesso, poi, i funzionari pubblici non conoscono i principi e le regole di base per l'esercizio dell'attività amministrativa e hanno oggettiva difficoltà a inquadrare nel marasma delle fonti e dunque a comprendere appieno le questioni giuridiche e tecniche con cui devono confrontarsi. La formazione sul metodo e sui "fondamentali" è imprescindibile, e al contempo sufficiente più di mille specializzazioni, perché il metodo e i principi e le regole di base sono la chiave per leggere e inquadrare qualsiasi problema e per affrontare con la necessaria consapevolezza e i necessari strumenti qualsiasi progetto di riforma.

Ricordo ancora un ambizioso progetto di legge generale sulla pubblica amministrazione, che partiva con una serie di definizioni, tra le quali quella di controinteressato, che, evidentemente mutuata dal codice della privacy, lo riduceva a colui che ha interesse a mantenere la riservatezza dei propri dati personali. salvare la privacy. Nessuno si era posto il problema che la nozione, evidentemente, non era trasponibile in un testo generale sull'azione e sull'organizzazione amministrativa. E questa, sicuramente, era una deficienza di metodo.

Occorrono allora validi sistemi di selezione, anche dei formatori, e valide linee guida della formazione. Ho già detto la mia idea su queste ultime. Quanto ai primi, ad esempio, non sono favorevole al sistema della selezione multidisciplinare dei dottorandi (che sappiamo tutti essere solo causa di confusione e che riserva di fatto a un unico docente della materia della scelta del candidato migliore) e non sono favorevole alla loro selezione in base a un progetto, che, verosimilmente, molti candidati non redigono da soli e, dunque, sono valutati per un lavoro svolto da altri.

Il problema della selezione ha, naturalmente, rilevanza proporzionale a quella delle funzioni affidate ai neo-assunti. Leggendo il PNRR, penso, *in primis*, a quanti dovrebbero addirittura redigere progetti di riforma o coadiuvare i giudici nel cd "ufficio del processo", al quale potrebbe essere affidato lo smaltimento dell'arretrato. Personalmente mi preoccupa una selezione basata sul voto di laurea (che sappiamo bene essere molto variabile) e, per quanto appena detto, anche sul mero fatto di avere acquisito il titolo di dottore di ricerca. Non possiamo neanche lontanamente paragonare l'ufficio del processo di cui parla il PNRR con il sistema degli assistenti di studio dei giudici costituzionali. Le questioni arrivano alla Corte costituzionale già istruite dal giudice *a quo* o dai massimi livelli delle avvocature dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome o dei loro migliori legali esterni. La Corte discute ampiamente in collegio su tutte le questioni, che sono state presentate da un'accurata relazione del Giudice redattore e legge collegialmente tutte le pronunce sentenze. Gli assistenti di studio, tre per ogni Giudice, sono magistrati che hanno già superato la prima valutazione e professori universitari e si riuniscono a loro volta con gli altri per discutere collegialmente delle questioni e presentano a tutti i Giudici corpose ricerche in cui sono riportate le sentenze e gli articoli di dottrina sulla questione. Tutti i Giudici, pertanto, ne valuteranno e, eventualmente, integreranno il lavoro e lo utilizzeranno come base per la discussione e la conseguente decisione collegiale. La differenza con il lavoro,

spesso formalmente o sostanzialmente monocratico, dei giudici comuni è abissale. Come saranno reclutati i componenti degli uffici del processo? Che garanzie di competenza e di giustizia potranno dare ai cittadini, che, in uno Stato di diritto, hanno diritto a che la “funzione giurisdizionale” sia svolta da magistrati, che, oltre ad essere stati selezionati mediante apposito concorso, abbiano giurato fedeltà alla Repubblica e abbiano assunto un vincolo di indipendenza da forze e poteri diversi da quello legislativo? Il problema è gravissimo, tanto più in un momento di crisi della magistratura delicato come quello che stiamo attraversando. Una possibile soluzione, quanto meno sotto il profilo di una migliore e più oggettiva selezione dei componenti dell’ufficio del processo, potrebbe essere quella di riservare il reclutamento a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano ottenuto almeno due sufficienze (di cui una nella procedura di competenza dell’ufficio) agli scritti del concorso in magistratura o per procuratore dello Stato, o abbiano già superato l’esame di avvocato o abbiano superato una procedura selettiva nazionale a risposta multipla su quesiti di diritto sostanziale e processuale inerenti al diritto costituzionale, al rapporto tra diritto interno e diritto convenzionale e euro-unitario, e alla macro-materia (civile, penale, amministrativo, tributario) di competenza dell’ufficio.

Ho molto apprezzato il richiamo del Presidente Draghi al “disinteresse personale”. Io, in varie occasioni, ho parlato di abnegazione, di spirito di servizio e di sacrificio, appellandomi facendo il paragone con quello dimostrato dai nostri genitori e dai nostri nonni in tempo di guerra. È giustissimo e importantissimo coinvolgere i giovani. I giovani sono pieni di entusiasmo e rispondono bene alle sollecitazioni. Dobbiamo però dar loro la carica giusta con l’esempio, trasmettere loro valori diversi dalla ricerca del denaro e del potere, informarli al senso etico, all’impegno, alla passione; trasfondere in loro lo spirito della missione. Gli accademici hanno un grosso compito in questo senso. Io credo che l’Università dia un importante esempio di giovani valorosi che si impegnano nel lavoro di didattica e di ricerca perché lo amano e ci credono nonostante il livello assolutamente sproorzionato della retribuzione. È in questa direzione che noi stessi dobbiamo operare e dobbiamo spingere i giovani a operare, sollecitandoli a impegnarsi al massimo, su tutti i fronti, per la ripresa del nostro Paese. Come hanno fatto e continuano a fare per lottare contro la pandemia i medici e gli altri operatori sanitari.

È questa la vera priorità. Altrimenti nessuna riforma sarà reale, perché potrà forse, ma ne dubito, migliorare le tempistiche dei procedimenti e dei processi, ma non ne migliorerà certo la qualità e l’efficienza. E, anzi, sarà foriera di nuove spese e di nuovi debiti.

Il discorso mi porta a quella che, negli ultimi lustri, è la principale riforma trasversale della pubblica amministrazione: la semplificazione del procedimento e la ricerca di una soluzione contro l’ormai invalsa prassi del mancato rispetto del termine per provvedere. Giustamente, anche il PNRR vi pone l’accento, nell’ambito delle riforme “orizzontali” di “sistema”. Si tratta di un intervento fondamentale per il rilancio dell’economia, perché la ripresa riparte anche e soprattutto dal giusto temperamento tra la garanzia della legalità e la semplificazione dei controlli sulle attività economiche. Come ci ricordava anche Lorenzo Casini, l’Ecobonus, le misure per l’efficientamento energetico, il miglioramento climatico, il rilancio dell’attività edilizia e delle stesse opere pubbliche e di interesse pubblico non riusciranno a trovare effettiva attuazione se non si risolve questo problema di fondo.

Anche a me piacerebbe, come diceva Lorenzo Casini, eliminare il silenzio assenso. Credo, peraltro, di essere stata tra i primi commentatori che, ancora nei primi anni ‘90 del secolo scorso (mi riferisco a uno scritto pubblicato nel 1994 su Giustizia civile), segnalava che il silenzio assenso, come la s.c.i.a. (all’epoca d.i.a.) era un problema, perché non dava certezza. Ma questi strumenti di semplificazione, ormai, ci sono imposti dall’ordinamento euro-unitario, attraverso la direttiva n. 123 del 2006 (la nota direttiva Bolkestein) e, dunque, li dobbiamo utilizzare, ma li dobbiamo utilizzare bene. Torno a questo proposito al ruolo fondamentale della formazione e al valore cardine del disinteresse personale, anche dei redattori dei testi normativi. Non bisogna cercare facile consenso e/o riduzione del carico di lavoro e di responsabilità dei funzionari pubblici. Bisogna costruire un sistema normativo chiaro e applicarlo e interpretarlo con la coscienza del valore e dei limiti del proprio ruolo istituzionale. A partire dall’autotutela, perché è tutto lì il problema della stabilità e della spendibilità dei titoli abilitanti e dei benefici economici: è lì che si gioca la scommessa sulla fiducia degli operatori e degli investitori. Ma questa fiducia è tradita – come ho cercato da anni di sottolineare e ho ribadito anche in relazione ad alcune disposizioni sanzionatorie “nascoste” tra le norme di semplificazione del d.l. n. 34 del 2020 – dalle “trappole” che continuano a tessere il legislatore, le amministrazioni (anche quelle che dovrebbero svolgere una funzione “imparziale” di vigilanza, e gli stessi giudici, che propugnano inammissibili riletture creative *in malam partem*). La prima responsabilità è però del



legislatore: accade invero non di rado che nella stessa legge, nello stesso articolo, o addirittura nello stesso comma, accanto a un apparente passo avanti nel senso declamato nei comunicati stampa, si trova poi un inciso, un rinvio, una sorta di “paradisposizione” inserita *in limine* per accontentare gli oppositori, che consente alle amministrazioni e alla giurisprudenza di azzerare (o, come si legge in una recente sentenza, di “anestetizzare”) la riforma. Non so quanto questo problema sia evidente. Ora sento dire che il Ministero della Funzione pubblica sta lavorando a una riduzione del termine di 18 mesi fissato dall’art. 21-nonies l. n. 241/90 per l’annullamento d’ufficio. Se non viene inserita in un contesto chiarificatore della effettiva portata di questo limite, sarà un’altra disposizione “civetta”. Peggio. Avrà un effetto contrario a quello cui sembrerebbe mirare. Più il termine per il controllo si riduce, più l’amministrazione e la giurisprudenza non lo accettano, qualcuno presumibilmente inserirà una disposizione che aumenterà le responsabilità del dichiarante, e l’amministrazione e la giurisprudenza ne approfitteranno per dire che il termine non si applica se la dichiarazione non è corretta. Non parlo di falsità, badate. Solo di inesattezza, perché l’art. 21 della l. n. 241 del 1990 impone tuttora all’interessato (istante o segnalante che sia) di “*dichiarare la sussistenza dei presupposti e requisiti di legge*” e, anche se l’errore eventualmente commesso nel rendere tali dichiarazioni non è all’evidenza riconducibili alle ipotesi di “falsa rappresentazione dei fatti”, “falsa attestazione”, “dichiarazione falsa o mendace” o simili, l’amministrazione e la giurisprudenza che non vedono con favore la previsione di un limite temporale al potere amministrativo di controllo della legittimità del titolo, si trincerano dietro tale “autoresponsabilizzazione” per affermare che, se la richiesta dichiarazione della “*sussistenza dei presupposti e requisiti di legge*” non risulta veritiera perché, a loro parere, la segnalazione o la richiesta non sono conformi al quadro normativo di riferimento, il titolo non può considerarsi efficace e, se si tratta di un provvedimento, implicito o esplicito, può essere in ogni tempo annullato. Tale orientamento è tanto più grave se si considera che il nuovo paradigma dell’autotutela a garanzia della stabilizzazione dei titoli era stato apprezzato e condiviso anche dai pareri espressi dalla Commissione speciale consultiva istituita presso il Consiglio di Stato sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della legge Madia (pareri che avevano peraltro espressamente, ma purtroppo vanamente, messo in guardia contro gli “annullamenti travestiti” da revoca, decadenza dai benefici, ecc.) e che la difficoltà di verificare e attestare la sussistenza dei requisiti e presupposti di legge per l’avvio di un’attività o il conseguimento di un vantaggio economico è facilmente rilevabile da qualsiasi analisi della giurisprudenza ed è alla base della limitazione della responsabilità erariale dei dipendenti e amministratori pubblici, introdotta dall’art. 21 del d.l. n. 76/2020. E allora quale può essere il rimedio? A mio avviso bisogna innanzi tutto rivedere il quadro normativo in modo sistematico, chiarendosi bene l’obiettivo ed espungendo o correggendo tutte le disposizioni che possono dare spazio per disattenderlo. Compiuta questa operazione, occorre poi mettersi seriamente intorno a un tavolo con le forze contrapposte e fare un patto, anche di interpretazione: occorre riunire le forze politiche, i rappresentanti delle imprese, l’Avvocatura dello Stato e, possibilmente, gli stessi vertici delle magistrature. Ormai, se le amministrazioni di vigilanza e, soprattutto, i giudici non accettano una norma, è inutile, se non dannoso, scriverla, perché verrà disattesa o inammissibilmente “trasformata” da una giurisprudenza che, invocando l’incerto canone della ragionevolezza, propone ormai frequentemente riletture “creative”, anche *in malam partem* dei testi di legge che non ritiene condivisibili. E allora la norma diventa una mera declamazione e, di fatto, si trasforma in un inganno, una trappola per i cittadini. È esemplare in tal senso l’Ecobonus. Chi si fida di chiederlo, se, per farlo, è tenuto a dichiarare che l’intervento rientra nelle ipotesi che consentono di utilizzarlo, ivi compresa la conformità (magari “doppia”) a legge dello stabile su cui deve essere realizzato e, dunque, corre il rischio che gli venga poi ritirato per un mero errore di diritto, e addirittura si espone alla novella sanzione interdittiva biennale da qualsiasi vantaggio o beneficio da parte della pubblica amministrazione “nascosta” tra le norme di “semplificazione” introdotte dal famigerato art. 264 del d.l. n. 34 del 2020?

Ho grande fiducia nelle capacità e nell’autorevolezza del nostro Premier e del suo staff istituzionale. Se c’è un momento in cui è possibile dare una linea chiara e univoca, è sicuramente questo. E non possiamo perderne l’occasione.

Ho preso troppo tempo, ma sono convinta che questa premessa sia fondamentale per qualunque tipo di riforma e per una reale possibilità di ripresa economica.

Passo rapidamente – e a questo punto molto sinteticamente – alla sanità. Gli obiettivi del PNRR sono ottimi: sono importanti e sono condivisibili. Come forse saprete, concretizzando un vecchio progetto, nel luglio scorso ho costituito con illustri colleghi ed esperti un Centro Studi di diritto sanitario e tra i primi temi di cui

ci siamo occupati ci sono stati proprio quelli dell'assistenza domiciliare integrata e della telemedicina, ai quali il Piano dedica, giustamente, ampio spazio.

È uscito in questi giorni un primo e-book del nostro Centro che raccoglie gli atti di un webinar svoltosi nell'ottobre scorso per mettere a confronto le esperienze di alcune regioni e per cercare di focalizzare i passaggi più importanti per migliorare una situazione che ha rivelato, soprattutto in alcune regioni, le inadeguatezze della nostra assistenza territoriale e un insostenibile sovraccarico degli ospedali.

Sicuramente i fondi stanziati dal PNRR per la sanità sono pochi, ma, soprattutto, mi sembra che si preveda una eccessiva dilatazione del tempo di attuazione degli obiettivi dichiarati. Le previsioni per la sanità sono lanciate in avanti fino al 2026.

Bisogna invece agire con estrema urgenza, perché l'assistenza territoriale non funziona adeguatamente e l'assistenza domiciliare è indispensabile a garantire l'efficienza di un servizio che non può essere reso solo nelle strutture pubbliche e men che meno solo negli ospedali, perché la digitalizzazione è ancora molto arretrata (nemmeno in uno stesso ospedale è spesso dato sapere cosa accade nei diversi piani se il medico non si reca fisicamente a prendere i dati). Queste problematiche e l'esigenza di risolverle sono ben presenti nel PNRR, ma vanno attuate con estrema rapidità e forse anche con priorità.

Il fascicolo sanitario elettronico è, ad esempio, assolutamente fondamentale. Pensate proprio in questo periodo quanto sarebbe stato importante: il paziente malato di Covid o di un'altra malattia infettiva arriva in ospedale in cattive condizioni e non può essere accompagnato. Quindi non è in grado di raccontare al medico la sua anamnesi. Analogamente avviene in caso di incidenti o di qualsiasi altra urgenza che non dà il tempo di contattare i parenti. Senza fascicolo sanitario elettronico si rischia anche di fare danni irreparabili, sottoponendo il paziente a una terapia che può essere incompatibile con le sue condizioni di salute o con i farmaci che ha preso.

È sicuramente importante e positiva la programmazione delle case della comunità e degli ospedali di comunità. Credo però che il nostro compito non sia solo quello di illustrare cosa è scritto nel Piano, ma anche di evidenziarne le eventuali criticità. A me sembra che, a parte, anche in questo caso, la dilatazione nel tempo della fase di attuazione della misura, gli ospedali di comunità destino qualche preoccupazione. Si tratta sicuramente di strumenti utili come alternativa all'ospedale, per limitare i cd accessi impropri ai servizi di pronto soccorso degli ospedali. L'auspicio è infatti che, nei casi meno gravi (piccoli incidenti domestici e simili), i pazienti accedano direttamente a queste strutture, riservando il pronto soccorso ospedaliero alle urgenze reali. Perché il modello riesca effettivamente a funzionare, occorre tuttavia che anche negli ospedali di comunità vi sia un adeguato presidio medico, perché è difficile pensare che i pazienti decidano in autonomia di rivolgersi agli infermieri piuttosto che ai medici. Quanto ai servizi domiciliari, se ne prevede opportunamente il potenziamento, ma, oltre alla consueta dilatazione fino al 2026, l'obiettivo dichiarato è quello di giungere ad assistere il 10% della popolazione ultrasessantacinquenne con patologie croniche e/o non autosufficienti. Credo invece che la soglia minima di età non abbia ragion d'essere per i pazienti con patologie croniche e/o non autosufficienti.

Si prevede poi la realizzazione presso ogni Azienda Sanitaria Locale di un sistema informativo in grado di rilevare dati clinici in tempo reale. Di nuovo, la previsione risponde però a una esigenza essenziale, per il cui soddisfacimento non è possibile attendere il 2026. Sorge allora spontanea la domanda: perché non rientra tra gli obiettivi dei quali è prevista la realizzazione entro il 2021 o, al più, entro il 2022?

Analoghe considerazioni valgono per la realizzazione in ogni distretto di apposite "centrali operative territoriali", che devono coordinare i servizi domiciliari e gli altri servizi sanitari e devono determinare l'essenziale presa in carico del paziente da parte delle strutture extra-ospedaliere. L'esperienza del Covid ci ha dimostrato che gli ospedali non riescono a gestire l'intero servizio di assistenza sanitaria: è indispensabile e urgente riorganizzare il sistema attraverso meccanismi operativi che ne curino la presa in carico dei pazienti prima delle loro dimissioni e li smistino, a seconda delle esigenze, nelle case di comunità, nei loro domicili, o, se necessario, nei richiamati ospedali di comunità.

Un ruolo fondamentale assume, anche in questo quadro, la diffusione dell'utilizzo della telemedicina, del tecnonursing e del telemonitoraggio.

Perché, allora, aspettare sei anni per realizzare questi che dovrebbero essere "livelli minimi di prestazioni" da assicurare sull'intero territorio nazionale? Anche questa è una priorità, certamente non inferiore alla realizzazione delle grandi opere.

Il discorso spinge a un accenno al ruolo dello Stato. Personalmente, trovo importante anche la centralizzazione. Il PNRR prevede, giustamente, finanziamenti alle regioni, ma sulla base delle priorità stabilite da linee guida statali. I finanziamenti ci devono evidentemente essere, ma devono essere condizionati al raggiungimento di alcuni target minimi di performance che le regioni devono dimostrare di aver assicurato. Trovo quindi questa precisazione molto opportuna e positiva.

Un'ultima considerazione riguarda la ricerca. I finanziamenti per la ricerca, per gli IRCS. Anche questa diventa una sicura priorità. Forse più di quella delle borse di studio per le specializzazioni. È vero ci sono troppi studenti di medicina rispetto alle borse di studio per l'accesso alle specializzazioni, ma l'accesso alle specializzazioni deve essere ben organizzato in relazione alle funzioni e ai posti letto dei reparti in cui dovranno lavorare gli specializzandi? E, soprattutto, questi dovranno poter fare esperienza ed essere adeguatamente "formati" come medici e non essere adibiti, come purtroppo spesso accade, ad attività di segreteria. Bisogna garantire la professionalità dei medici e incrementare le conoscenze di medicina generale. Per questo non vedo con favore la riduzione del periodo di specializzazione.

Sono soltanto brevi spunti di riflessione. I temi e i problemi da affrontare sono molto più ampi, ma ci saranno evidentemente molte altre occasioni di incontro e prometto di farmi anch'io promotrice, se riterrete, di una riflessione congiunta tra AIPDA-CesDirSan sulla sanità.

### **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Maria Alessandra, grazie anche per la passione, anche passione civile, che ha animato questo tuo intervento. Il momento centrale mi è sembrato l'aver sottolineato nuovamente il ruolo dell'amministrazione, la centralità dell'amministrazione, la necessità di rafforzamento, con lo sguardo rivolto verso la formazione, le nuove assunzioni; bisogna sfruttare queste occasioni per rafforzare la pubblica amministrazione.

Ricordo ai componenti del direttivo che quel documento che è stato preparato dal direttivo fu fatto proprio in un momento in cui si temeva che l'amministrazione venisse totalmente svuotata, cioè che il Piano sarebbe stato non solo ideato ma anche realizzato dall'esterno, tutto in *outsourcing*, quindi quel documento del direttivo era proprio rivolto a sottolineare una esigenza di potenziamento dell'amministrazione e di rafforzamento.

È il momento di Luisa Torchia, il cui argomento è "Attuazione e monitoraggio del Piano". Ciao Luisa, a te la parola.

### **PROF. SSA LUISA TORCHIA – Attuazione e monitoraggio del Piano**

Grazie a tutti, grazie a Francesco, al direttivo, grazie a Margherita Ramajoli che molto cortesemente mi ha consentito di intervenire prima nonostante l'ordine alfabetico la favorisse, ma io alle 17:30 devo purtroppo lasciare il convegno.

Questa nostra mi sembra una importante occasione per riflettere sulle questioni specifiche e forse anche per riflettere e continuare a operare come AIPDA, come gruppo di studiosi e di intellettuali, in una situazione che per il nostro Paese è particolarmente importante.

Vorrei preliminarmente fare una considerazione di metodo. Penso che noi studiosi dovremmo guardare a questo Piano chiedendoci se esso compia un'operazione fondamentale. Questo è soltanto un Piano che serve a riportarci dove eravamo prima della pandemia, oppure è un Piano che ci aiuta e ci porta dove vorremmo essere nel futuro? Perché sono due cose molto diverse. Una cosa è un Piano che dice "Torniamo dove eravamo", ma non eravamo contenti dove eravamo. Il tasso di produttività era molto basso, la crescita del PIL era molto bassa, il livello di disuguaglianza nel Paese era molto alto, l'efficienza delle strutture amministrative era molto basso. La nostra occasione di oggi è quella di non tornare dove eravamo, ma di approdare dove vorremmo essere. Questa è una cosa che dovremmo considerare.

La seconda questione è che questa è una grande occasione per l'Italia e se falliamo è un fallimento generazionale, è un fallimento *of next generation*, ma sarebbe un grandissimo fallimento per l'Unione Europea, che ha fatto per la prima volta una politica di mutualizzazione del debito, una cosa che sarebbe stata impensabile prima della pandemia.

Se voi considerate le regole comunitarie prima e dopo sono due mondi, due paradigmi completamente diversi. Dall'austerità alla sospensione del Patto di Stabilità. L'Italia è uno dei principali percettori di questi fondi, la solidarietà europea che sta emergendo in questo nuovo paradigma ha bisogno che l'Italia ce la faccia perché la solidarietà ha bisogno di generosità da parte di chi dà, ma ha anche bisogno di capacità di ricevere da parte di chi riceve, altrimenti questo sistema fallisce. Questo mi pare uno degli elementi da cui bisognerebbe partire. Occorre guardare a questo Piano anche chiedendoci quanti di questi cambiamenti sono utili, possono funzionare, cosa bisogna fare per farli funzionare, ma anche stando molto attenti (come avrete visto nel dibattito parlamentare) alle evidenti resistenze ai cambiamenti.

Le riforme, che noi come professori ed intellettuali sosteniamo sempre con favore, sono riforme che incidono su interessi consolidati, sono riforme che tolgono a qualcuno per dare a qualche altro, non sono riforme neutrali, non sono riforme che passeranno tanto facilmente. Il problema non è solo di quelli che volevano la concessione balneare e non vogliono che la concessione sia messa a gara. Se noi vogliamo fare le infrastrutture dobbiamo pensare ad un diverso equilibrio rispetto a quello che oggi è cristallizzato nelle norme fra la modifica del territorio o del paesaggio e la tutela del territorio e del paesaggio. Se le regole restano come sono, noi le infrastrutture non le faremo o se pensiamo che queste siano riforme a costo zero dal punto di vista dell'assetto degli interessi. Abbiamo superato il problema del costo zero per la finanza pubblica perché le risorse ci sono, ma questo Piano si realizza se si costruisce un nuovo assetto degli interessi.

Io credo che noi come studiosi dovremmo occuparci di questo nuovo assetto degli interessi. Il richiamo all'articolo 3 Cost., il richiamo al diritto alla salute e tanti altri richiedono una riflessione su questo. Noi non possiamo mantenere tutto quello che abbiamo e in più fare anche il cambiamento, perché vogliamo un Paese dove i giovani e le donne abbiano più possibilità, dove la transizione ecologica sia in effetti realizzata, dove l'uso delle tecnologie faciliti la vita di tutti, dobbiamo sapere che ci saranno dei durissimi ostacoli da superare. Non possiamo far finta che non sia così. Questi ostacoli vanno individuati e bisogna ragionare su come l'assetto degli interessi, le regole debbono essere cambiate.

Fatta questa premessa, questo è il motivo per cui ho scelto come tema del mio intervento la parte del Piano sull'attuazione e il monitoraggio, nella quale viene citato un allegato tecnico, che non si sa se esiste e se qualcuno lo abbia! Vi commenterò le pochissime pagine (da 305 a 313), in cui si parla dell'attuazione e del monitoraggio. Qui dentro ci sono delle cose che a me paiono criticabili.

Mi sembrano intanto delle pagine un po' confuse, mi sembra che abbiano fatto un po' di copia e incolla e si confonde l'attuazione con la realizzazione, con il monitoraggio, con il controllo, non c'è un dominio su queste che sono cose diverse. Nella parte "Attuazione del Piano", nel *bullet* "Realizzazione degli interventi", anziché dire come si realizzano questi interventi, c'è tutta una pagina sui controlli di regolarità, di legalità, sui controlli amministrativo-contabili, una promessa che tutto questo avverrà nella legalità, che va benissimo ma questi sono controlli che generalmente rendono più difficile la realizzazione delle cose. Forse uno sforzo di modernizzazione anche su questo si sarebbe potuto fare.

La seconda cosa che a me sembra criticabile è la grandissima difficoltà nel rompere certe incrostazioni e l'insieme dei soggetti/organi/enti che dovrebbero realizzare da una parte e vigilare dall'altra. Qui c'è una dichiarazione generale per cui ogni amministrazione fa quello che deve fare e ha una sua struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della missione. Poi si dice che questa struttura rendiconta le spese e l'avanzamento dei Target Milestone al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che è il centro dell'attuazione, e poi le amministrazioni centrali svolgono una supervisione generale sull'effettiva attuazione dell'investimento: qui è meno chiaro che cosa sia questa supervisione generale. Naturalmente sono parole non sono norme, tutto questo troverà una specificazione nel decreto legge, suppongo. Tuttavia, specificare delle cose poco chiare corre il rischio di riprodurre la confusione.

La seconda cosa è che, oltre alla responsabilità di ciascuna amministrazione, in realtà il Piano è ambiguo, perché da una parte concentra nel MEF tutta l'attività di rendicontazione che è molto importante, perché con la rendicontazione si va alla Commissione Europea la quale paga la rata se la rendicontazione va bene. Quindi è essenziale che questa rendicontazione sia centralizzata, perché altrimenti l'interlocuzione diventa molto difficile. Dall'altra parte, però, c'è una cabina di regia, che però non sappiamo da chi è composta e che cosa esattamente farà, perché questo è rimesso al decreto legge, anche se si dice che la cabina di regia dovrebbe proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative per l'implementazione delle

misure del PNRR. Quindi questa cabina di regia è un luogo dove in molti si vorranno sedere, perché l'esercizio di poteri sostitutivi è una delle cose più costose che politicamente si possa immaginare. Sapere da chi è composta e da quanti è abbastanza importante. Il coordinamento centrale del PNRR è dato al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato. Accanto alla cabina di regia ci sono altri soggetti, ad esempio l'istituzione di un apposito organismo di audit presso il MEF, che non so bene come si coordinerà con la ragioneria generale e che farà audit di sistema, audit operazioni, audit di performance. Accanto a queste strutture c'è anche un sistema informativo, accanto al quale c'è una piattaforma digitale che serve a dare le informazioni al Parlamento e al pubblico.

Dal punto di vista dell'attuazione, quali che siano le scelte politiche, c'è la previsione di assunzione di personale tecnico, che può essere assunto, può essere preso dall'esterno, può essere preso dalle società pubbliche e così via, con competenze che oggi nell'amministrazione non ci sono. Vorrei fare un'osservazione: il problema non è solo quello di assumere persone che abbiano competenze che nell'amministrazione non ci sono, ma di avere un'idea chiara di quali siano i fabbisogni. Noi abbiamo alcune migliaia di persone che dovrebbero esserci ma non ci sono. I problemi non sono i cessati, cioè i pensionati, ma quelli di cui abbiamo bisogno per svolgere le funzioni, che non necessariamente sono nel numero dei cessati, e dovremmo sapere che cosa fargli fare. È inutile assumere dei bravi ingegneri se poi vengono incastrati in una commissione dove le competenze tecniche non possono essere esercitate, perché c'è un meccanismo di rapporto tra i livelli di governo che impedisce di prendere quel tipo di scelta. Le assunzioni, anche di persone competenti, che vanno sempre bene perché l'amministrazione oggi è in una situazione molto depauperata, senza una verifica dei fabbisogni e senza un'idea di cosa queste persone andranno a fare e come, corre il rischio di fare qualche infornata senza portare l'efficienza decisiva che ci vorrebbe per la realizzazione del Piano.

Se voi confrontate questo Piano con le scelte di governance, fatte da altri Paesi, scoprirete che in questi Paesi sostanzialmente c'è una fortissima centralizzazione e dentro la centralizzazione c'è un fortissimo ruolo del Presidente del Consiglio, che in genere, in Francia, presiede il Comitato, pur essendovi un forte ruolo del Ministero delle Finanze ed un apposito Alto Commissariato; in Spagna presiede la struttura e così via. C'è una centralizzazione molto forte anche in paesi federali o più regionalizzati (come la Germania), dove il collegamento con le Regioni e gli enti locali avviene o attraverso il Bundesrat o attraverso forme centralizzate di coordinamento. Io ritengo che per realizzare questo Piano ci voglia un certo grado di centralizzazione, che non significa che le decisioni si prendono top down, che non si possono coinvolgere regioni ed enti locali, ma che ci voglia un'assunzione di responsabilità per cui ad un certo punto ci sono delle sedi dove si decide e quella decisione poi diventa vincolante per tutti, decisione su quali progetti, come si gestiscono etc.

Di cosa avrebbe bisogno questo Piano sulla dimensione della comunicazione? Il Piano dovrebbe avere una forte consapevolezza su cosa si sta facendo (attuazione e monitoraggio). Questo lo dovremmo dire alla Commissione europea per trovare i finanziamenti, il Governo dovrà dirlo anche al pubblico. Questa, se riesce (cosa che non è certa), è una grandissima operazione di cambiamento e di modernizzazione. Non può avvenire senza un rapporto continuo con la società che da questa modernizzazione viene trasformata. Oltre alla piattaforma digitale, ci vorrebbe un'opera di accompagnamento sui progetti e sulle immissioni che non siano solo i numeri. Qui il problema non è se cresce il PIL. Brunetta ha detto che il 75% del PIL dipende dalla riforma amministrativa (ci si chiede come facciano questi calcoli!). Ci vuole, se questo Piano deve portare ad un cambiamento significativo della nostra società e della nostra economia, ci deve dare un sistema sanitario più efficiente, un sistema industriale più sostenibile, un sistema di gestione del territorio capace di tenere insieme le città e le campagne, questo senza un forte coinvolgimento della società civile, senza una forte comunicazione mi sembra difficile da realizzare. Siccome noi siamo studiosi e quindi guardiamo sempre al futuro e siccome la speranza è l'ultima a morire, spero che ce la faremo.

Vi ringrazio.

## **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Luisa. Tra le tante cose che hai detto, ho trovato molto interessante quest'osservazione, che se appunto vogliamo non tornare indietro, non dove eravamo ma dove vorremmo andare e dove vorremmo essere, il cambiamento inciderà su interessi consolidati, interessi che bisognerà cercare di combattere e di scalzare, ci sarà resistenza al cambiamento e questo lo trovo molto giusto. Da qui l'importanza della fase di

attuazione e di monitoraggio del Piano, in particolare hai fatto un'analisi delle funzioni e degli organismi che dovranno svolgere questa attività di controllo che è molto interessante.

E poi ho colto pure questi due messaggi finali: l'esigenza di centralizzazione nella fase di controllo e di attuazione e il coinvolgimento della società civile che poi infondo forse è la cosa più importante. Ti ringrazio.

E ora è il momento di Margherita Ramajoli che ha atteso più del dovuto perché era previsto che parlasse prima e si occuperà di "Istruzione universitaria, Ricerca e missione del Terzo settore".

**PROF. SSA MARGHERITA RAMAJOLI** – Istruzione universitaria, Ricerca e missione del Terzo settore

1. È importante che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedichi all'Istruzione e ricerca un'autonoma Missione (4 Missione) e ancora più importante è che quasi il 16 % (30,88 miliardi) delle risorse del Piano confluiscono in questa voce.

Dal momento che criticità, obiettivi e strumenti sono profondamente diversi nel comparto scolastico e nel comparto universitario, è utile dedicare attenzione esclusiva a solo a uno dei due settori, prescegliendo qui, per una serie di ragioni che non necessitano neppure di essere esplicitate, il settore dell'università e della ricerca.

Queste brevi considerazioni hanno quale scopo l'analisi delle misure espressamente contemplate nel Piano e della logica sottostante, nonché l'evidenziazione delle misure non previste nel PNRR, ma che nondimeno sarebbe opportuno programmare nel futuro per un reale cambio di passo in materia di università e ricerca.

Infatti, gli ingenti fondi europei potranno essere usati in un arco di tempo relativamente breve e quindi forniranno una spinta al cambiamento ma da soli non saranno certo in grado di risolvere i problemi che da tempo affliggono il mondo universitario. Di conseguenza, è proficuo cogliere queste iniezioni finanziarie come occasione per affrontare le criticità del sistema, procedendo in maniera incrementale e con svolgimenti successivi coerenti<sup>1</sup>.

Come correttamente osservato dal Rapporto Colao (Iniziative per il rilancio Italia 2020-22), le principali debolezze delle Università italiane sono di carattere istituzionale: sistemi di governo inadeguati, scarso livello di compartecipazione pubblico-privato, regole di reclutamento, valutazione delle carriere, organizzazione della ricerca e dei dottorati. Il PNRR può dare quindi un primo *shock* positivo per rimuovere questi ostacoli allo sviluppo dei nostri Atenei e per avviare un cambiamento permanente.

Nel suo essere trasversale l'Università è un crocevia, consentendo potenzialmente di soddisfare alcune delle specifiche raccomandazioni europee indirizzate all'Italia nel 2019 e nel 2020, e di contribuire alla ripresa della produttività economica, all'innovazione, alla mobilità sociale, all'inclusività<sup>2</sup>.

Ma, scendendo dal piano astratto a quello concreto, i dati del nostro sistema universitario sono impietosi e non sono certo dovuti all'esplosione della pandemia con il suo carico di emergenza sanitaria, economica e sociale.

Bassa e notevolmente inferiore alla media dei Paesi dell'Ocse è la percentuale di persone tra i 25 e i 34 anni in possesso di un diploma universitario almeno triennale e anche la percentuale di dottorati conferiti in Italia è tra le più basse nei paesi UE ed è in costante calo negli ultimi anni (-40% tra il 2008 e il 2019)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in <https://www.aipda.it/forumo/>.

<sup>2</sup> Consultabili in <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-packageit>.

<sup>3</sup> *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 186 ss., 219 ss.

Quasi un quarto di coloro che hanno conseguito un dottorato in Italia ogni anno si trasferisce all'estero e anche un numero di ricercatori italiani pubblici e privati è più basso rispetto alla media degli altri Paesi avanzati<sup>4</sup>.

Alla luce di queste criticità il Piano ha deciso di intervenire sul versante dell'istruzione vuoi con azioni di tipo finanziario, vuoi con azioni di tipo strutturale. Per quanto riguarda le prime, esse intendono attuare in concreto il fondamentale diritto allo studio, tramite alloggi per studenti e borse di studio (pur essendo stata soppressa rispetto alla versione precedente del PNRR l'ampliamento della fascia di esenzione dalle tasse universitarie). Qui si gioca il senso ultimo della *Next Generation EU*, creando le condizioni materiali necessarie affinché le attuali generazioni possano formarsi e, ancor prima, affinché la domanda di immatricolazioni possa aumentare.

A tal riguardo notevoli sono le innovazioni per quanto riguarda l'edilizia universitaria, dal momento che potranno partecipare ai relativi bandi anche investitori privati o partenariati pubblico-privato, la procedura per la presentazione e la selezione dei progetti verrà integralmente digitalizzata, il regime di tassazione sarà simile a quello applicato all'edilizia sociale e saranno agevolati, con un cofinanziamento superiore al 50%, la ristrutturazione e il rinnovo delle strutture in luogo di nuovi edifici *green-field*. Sempre nell'ottica di far aumentare le domande di iscrizione all'Università, il Piano prevede un'iniziativa congiunta Università-Istruzione per rafforzare le azioni di orientamento in quarta e quinta superiore, grazie a corsi brevi tenuti da docenti universitari e insegnanti scolastici utili a comprendere meglio l'offerta dei percorsi didattici universitari e colmare i divari presenti nelle competenze di base che sono richieste.

La seconda tipologia di azioni, di carattere strutturale, presenta maggiore interesse in una prospettiva di sistema, anche in ragione del fatto che su di esse è in corso da tempo una discussione. Essa si estrinseca in tre riforme: dei dottorati di ricerca, delle classi di laurea e delle lauree abilitanti. Solo in un caso l'azione strutturale è accompagnata dalla previsione di uno strumento giuridico per la sua attuazione e la relativa tempistica. Si tratta della riforma dei dottorati, da attuare con decreto ministeriale entro l'anno corrente. Tuttavia, dal Piano non emerge se si porrà mano a una riforma integrale dei corsi di dottorato, che hanno subito tante trasformazioni nel corso del tempo e attualmente sono privi di un'identità forte, oppure ci si limiterà a semplificare le procedure per il coinvolgimento delle imprese e per costruire percorsi specifici non finalizzati alla carriera accademica.

Una riforma che va sicuramente salutata con favore è quella relativa alle classi di laurea, intesa a garantire flessibilità e multidisciplinarietà nella programmazione dei singoli corsi. Finora il Ministero e l'Anvur avevano dettato minuziosi e rigidi criteri di funzionamento di corsi di laurea e di dottorato, inadeguati a tenere in conto specificità e differenze di contesto. Questa questione interseca anche la sistemazione dei saperi accademici in aree scientifico disciplinari e in settori, che risulta parimenti anchilosata<sup>5</sup>.

L'irrigidimento sia dei percorsi formativi sia della ricerca scientifica è stato rafforzato dai processi valutativi, come risulta con evidenza dal fatto che per essere valutato positivamente e per nutrire legittime speranze di carriera uno studioso difficilmente tenterà via diverse da quelle standardizzate e si porrà al crocevia tra metodi e discipline differenti, ma sarà indotto a indirizzare le sue ricerche entro parametri normalizzati, uniformati e tipizzati<sup>6</sup>.

Terza e ultima riforma sul fronte dell'istruzione è la revisione delle lauree abilitanti per determinate professioni. A tal proposito viene ripreso e ampliato il disegno di legge n. 2751, Conte Manfredi

---

<sup>4</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, pag. 186 ss., 219 ss.

<sup>5</sup> F. Velia, *Il pericolo di un'unica storia: il diritto (commerciale) e le nuove frontiere dell'interdisciplinarietà*, in corso di pubblicazione su *Orizzonti del diritto commerciale*.

<sup>6</sup> E. Franzini, *interrogare la valutazione nelle discipline umanistiche*, in *SpazioFilosofico*, 2015, 155 ss.

dell'ottobre scorso, recante disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti. Si prevede la semplificazione delle procedure per l'abilitazione all'esercizio delle professioni rendendo l'esame di laurea coincidente con l'esame di Stato e con ciò velocizzando l'accesso al mondo del lavoro da parte dei laureati (odontoiatri, farmacisti, veterinari).

Come precisato dal sottosegretario alla Giustizia con una dichiarazione rilasciata all'ANSA, "l'ipotesi di lauree idonee da sole a far conseguire abilitazioni professionali non trova applicazione né per gli avvocati né per altre categorie professionali come i commercialisti". Tali percorsi professionali sono esclusi per la loro specificità dal processo di riforma, che comunque imporrà un ripensamento pure delle attuali modalità di accesso alla professione forense. Ciò significa intervenire sui percorsi universitari, ma anche valorizzare maggiormente le scuole di specializzazione delle professioni legali.

Vi sono poi anche altri dati preoccupanti che il PNRR non riporta e che invece dovrebbero suggerire nuove future azioni. Uno tra tutti: in 10 anni è stato perso un quarto del personale docente universitario. Tuttavia, il Piano interviene -anche massicciamente- sul fronte del reclutamento scolastico, mentre trascura del tutto quello del reclutamento universitario. Invece è necessario ripensare anche al meccanismo di reclutamento dei docenti, sia a livello apicale (la quota di chiamati tra gli abilitati dal 2012 ad oggi è scesa dal 51% al 4%)<sup>7</sup>, sia a livello più basso, riordinando l'attuale selva fatta di assegni di ricerca, borse di studio, ricercatori a tempo determinato di tipo a e b<sup>8</sup>.

Infine, anche l'Università dovrebbe andare incontro a quel processo di semplificazione che dovrebbe a breve investire tutte le pubbliche amministrazioni. Indispensabile è partire dalla semplificazione a livello normativo, da attuare con la redazione di un testo unico, bussola per consentire di destreggiarsi in un contesto normativo complesso e non sempre coerente<sup>9</sup>.

2. Per quanto riguarda il secondo ramo dell'intervento del Piano e cioè la ricerca, la premessa è che il nostro livello di spesa in ricerca e sviluppo è più basso rispetto a quello della media dei Paesi OCSE<sup>10</sup>. Di qui l'affiorare di due profili critici, relativi rispettivamente alla quantità e ai criteri di distribuzione delle risorse. Si ritiene opportuno partire dal secolo profilo problematico, con un -apparente- ribaltamento logico cronologico. Infatti, volendo semplificare, si può dire che, pur essendo generalmente tutti d'accordo sul fatto che le risorse destinate al sistema universitario vadano aumentate, c'è discordanza su come esse debbano essere distribuite.

L'alternativa che si pone quanto ai criteri di attribuzione delle risorse è tra una premialità a vantaggio dei soli Atenei reputati eccellenti oppure una distribuzione perequativa a garanzia di tutti. Nel primo senso si sono espressi Boeri e Perotti<sup>11</sup>. Secondo i due economisti, la capacità del sistema di "migliorare la qualità della ricerca" sarà assicurata da una forte concentrazione dei finanziamenti, che premi ben più di oggi gli Atenei considerati "migliori" in base alla "valutazione della qualità della ricerca", che è un processo centralizzato di *peer review* "imperfetto ma applicato ovunque". La concentrazione dei finanziamenti sarebbe preferibile in ragione sia dei costi fissi, argomento che sicuramente vale per le scienze dure, sia delle cd. esternalità da aggregazione, secondo cui due

---

<sup>7</sup> E. Bruno, *Negli Atenei nuove assunzioni a singhiozzo (e non per il Covid)*, in *Il Sole 24 ore*, 26 aprile 2021.

<sup>8</sup> Attualmente è all'esame della Commissione Istruzione della Camera un testo unificato (relatore Melicchio), risultato della fusione di sei diverse proposte di legge, con lo scopo di riordino del cd. pre-ruolo, al fine di ringiovanire il corpo docente, rispondere al precariato attraendo i giovani, superare la dicotomia tra ricercatore di tipo A e ricercatore di tipo B. Cfr. altresì la proposta di riordino approvata all'unanimità dall'assemblea della CRUI il 22 aprile ([https://www.cru.it/documenti/54/New-category/818/001-293-GEN\\_2021\\_Formazione\\_alla\\_ricerca\\_e\\_reclutamento\\_universitario.pdf](https://www.cru.it/documenti/54/New-category/818/001-293-GEN_2021_Formazione_alla_ricerca_e_reclutamento_universitario.pdf)).

<sup>9</sup> A. Marra, *Introduzione*, in A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, 2020, 1 ss., 9.

<sup>10</sup> *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 187.

<sup>11</sup> T. Boeri e R. Perotti, *L'Università italiana continua a non premiare la ricerca*, in *Lavoce.info*, 17 marzo 2021; Id., *Basta contributi a pioggia. I fondi vanno concentrati sulle università migliori*, in *la Repubblica*, 17 marzo 2021.



buoni cervelli nello stesso posto si stimolano a vicenda e producono ricerche migliori, mentre una mente eccelsa lasciata con colleghi mediocri languirebbe. Si tratta di una teoria sulla quale tante sarebbero le osservazioni da fare, ma qui ci si limita a sottolineare come essa risulti parziale nel non tenere presente altre variabili, alcune ben evidenziate dalla scienza comportamentale<sup>12</sup>.

Altri invece hanno suggerito di utilizzare le risorse del Piano per avviare e testare una riforma strutturale del modello di finanziamento delle Università, in cui il fondo di finanziamento ordinario serva ad assicurare le funzioni di base delle strutture universitarie e accanto ad esso (e distinto da esso) si preveda un cospicuo fondo premiale, da assegnare a progetti di sviluppo ambiziosi e fattibili, con una quota importante destinata a programmi volti allo sviluppo dei territori svantaggiati<sup>13</sup>.

Su analoga scia si colloca un gruppo di giuristi, prevalentemente costituzionalisti, il quale ha sostenuto che il criterio di finanziamento premiale solo per alcuni Atenei viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e il principio di perequazione, affermato per gli enti territoriali all'art. 119, comma 3, Cost.<sup>14</sup>

Se il rilievo di incostituzionalità è forse eccessivo, il nodo è un altro e riguarda la qualificazione di eccellente di un'università, qualificazione che non è ontologicamente oggettiva. Sottostante vi è un problema enorme, che qui può solo essere accennato, ossia la mancanza di criteri e metodi di valutazione condivisi all'interno della comunità accademica, specie nei settori non bibliometrici. Questa mancanza non può essere superata d'autorità e dall'esterno, come ha fatto ad esempio l'Anvur introducendo la classificazione delle riviste<sup>15</sup>.

Del resto, come è stato giustamente osservato, gli indicatori per valutare la qualità della ricerca trascurano il ruolo decisivo svolto nell'avanzamento umano dalla "ricerca trainata dalla curiosità", che non è giustificabile né dal consenso dei pari, come per gli indicatori di Boeri e Perotti, né dal suo impatto sociale, che magari si manifesterà in un futuro non prossimo<sup>16</sup>.

Ora, la versione definitiva del Piano prevede la creazione di poli d'eccellenza, concepiti come nuovi "campioni nazionali di ricerca e sviluppo". Essi saranno individuati mediante procedure competitive, sulla base di un processo che assumerà sembianze più precise solo in una successiva fase.

Sicuramente desta interesse la struttura di questi consorzi nazionali di università, centri di ricerca e imprese, definibili come *hub and spoke* (letteralmente mozzo e raggi). Si tratta di reti, che hanno come *hub* Università già avanzate in un determinato settore di ricerca e come *spoke* altre Università satelliti, meno avanzate, ma che possono comunque offrire un contributo. Tali strutture, già iniziate a sperimentare in Francia alcuni anni fa, le quali obbediscono alla logica della integrazione e della cooperazione, che è diametralmente opposta a quella della concorrenza tra università<sup>17</sup>.

Ma parimenti la proposta del Piano suscita perplessità, nella misura in cui verosimilmente questi poli saranno iper-finanziati in un contesto di sistema di ricerca pubblica fortemente sottofinanziato. È questa un'impostazione che è nata con i bandi europei, i quali spesso attribuiscono somme ingenti nell'ordine di milioni di euro a un singolo o a pochi studiosi, e che è stata in seguito recepita con i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale, che oggi concentrano grosse somme in pochi progetti.

---

<sup>12</sup> P. Legrenzi e C. Umiltà, *Molti inconsci per un cervello. Perché crediamo di sapere quello che non sappiamo*, Bologna, 2018.

<sup>13</sup> F. Barca e F. Esposito, *Più fondi alle Università di periferia per battere spopolamento e povertà*, in *La Stampa*, 10 aprile 2021.

<sup>14</sup> *Più fondi ai migliori? Così si aggravano le disuguaglianze*, in *la Repubblica*, 27 aprile 2021.

<sup>15</sup> M. Delsignore, *La classificazione delle riviste scientifiche nel quadro della valutazione della ricerca affidata ad Anvur*, in A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., 69 ss.

<sup>16</sup> E. Franzini, *Miti d'oggi: la valutazione e le sue ideologie*, in *La Biblioteca di ClassicoContemporaneo*, 2019, 21 ss.

<sup>17</sup> R. Moscati, M. Regini, M. Rostan (a cura di), *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, Bologna, 2010, 217 ss.

Come ben ha sottolineato Aldo Sandulli, questi sintomi di competizione, presi singolarmente, sono virtuosi, ma, complessivamente intesi, spostano il baricentro verso un “mercato” dell’istruzione e della ricerca, allontanandosi invece da un sistema, coordinato e coeso, dell’università e della ricerca scientifica<sup>18</sup>.

Se, come promesso alla Camera dal Presidente del Consiglio, sarà il fondo ordinario, da aumentare decisamente e gradualmente, a finanziare la ricerca in generale (e la ricerca di base in particolare) è qui che si giocherà davvero l’alternativa tra una ragionevole omogeneità oppure la formazione di isole d’eccellenza in un mare di mediocrità, prendendo a prestito le parole di Carlo Galli<sup>19</sup>.

Per finanziare occorre avere chiari gli obiettivi da perseguire e un sistema lungimirante assicura con risorse adeguate una struttura di ricerca policentrica e diffusa, garantendone le condizioni di reclutamento e di lavoro e favorendone la specializzazione.

In conclusione, a partire dal PNRR si possono davvero creare le condizioni per rendere la ricerca un sapere collettivo e l’università un costruttore di opportunità.

### **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Margherita, hai compiuto in pochissimo tempo un’analisi dell’Università molto interessante. A me sembra che ci sia un’analisi impietosa della situazione attuale, questo diciamo non potrebbe non essere così, e anche poco ottimista delle prospettive che si intravedono pian piano insomma. È chiaro che il tema dell’Università merita approfondimenti che oggi non si possono fare, ma è stata molto interessante questa tua analisi.

Andiamo avanti, è il momento di Antonio Barone, che affronta un tema che è stato sfiorato da molti, cioè quello della coesione sociale e della solidarietà.

### **PROF. ANTONIO BARONE – Coesione sociale e solidarietà**

Grazie Alfredo, grazie anche da parte mia al Presidente e al Consiglio Direttivo per il coinvolgimento e per questa bella iniziativa che rilancia il dibattito giuridico su un tema così importante.

Dico subito che, nel rispetto dei termini che ci siamo dati, il tema della coesione è un tema al contempo europeo e nazionale, cioè un tema che non riguarda e non può riguardare solo una parte del Paese.

Due premesse.

Francesco Manganaro ricordava come l’Italia sia stata forse la principale destinataria dei fondi del Next Generation Eu. Questo è avvenuto in applicazione dei criteri di riparto delle risorse in esame, come il Pil, il reddito pro capite ed il tasso di disoccupazione. I meriti o, se si vuole, i demeriti della parte più debole del nostro Paese, in particolare del Mezzogiorno, hanno quindi legittimato il primato italiano nella acquisizione dei fondi del Next Generation.

Seconda premessa: ci è stato ricordato il costante dialogo della Commissione Europea con il Governo italiano nella elaborazione del PNRR. E’ stata proprio la Commissione Europea, da ultimo nel Rapporto sull’Italia di fine 2020, ad evidenziare i rischi connessi all’aumento drammatico dei divari territoriali in conseguenza dell’emergenza pandemica. Il tema della coesione si conferma quindi come una questione al contempo nazionale ed europea.

Su queste premesse si è sviluppata la riflessione che ho condotto, insieme agli amici della Direzione della Rivista P.A. Persone e Amministrazione guidata da Luca Perfetti, in occasione del dibattito lanciato dal Consiglio Direttivo AIPDA.

---

<sup>18</sup> A. Sandulli, *L’Università da sistema a mercato*, in corso di pubblicazione su *Munus*.

<sup>19</sup> C. Galli, *L’Università vada a lezione*, in *La Repubblica*, 31 luglio 2020.

«Ripresa e resilienza» presuppongono la coesione economica sociale e territoriale: non ci può essere ripresa e resilienza senza coesione economica, sociale e territoriale. Fabrizio Fracchia parlava di «sviluppo sostenibile» giustamente; lo sviluppo sostenibile implica il superamento degli squilibri sociali, culturali e territoriali.

Rispetto a queste tematiche si configura un vero e proprio dovere costituzionale di assicurare la coesione tramite interventi perequativi dello Stato in favore delle comunità territoriali più deboli; un dovere costituzionale che trova fondamento negli artt. 2, 3 e 119 Cost. e che si lega direttamente con le previsioni del TFUE proprio in materia di coesione (ad esempio, gli artt. 174 e 175).

Questo dovere costituzionale di perequazione, di assicurare la coesione tramite interventi perequativi, vincola sia il legislatore che l'amministrazione e non può non trovare appositi canali di giustiziabilità.

Sul fronte legislativo, alcune scelte legislative che sono state già state effettuate possono essere rilette criticamente nella prospettiva del dovere di assicurare la coesione. Faccio solo alcuni esempi: la distribuzione delle risorse per la garanzia dei servizi essenziali in violazione del vincolo di coesione (ad esempio, in materia di asili nido); il tema sanitario (lo ricordava anche prima Maria Alessandra) e quindi anche il tema dei piani di rientro dai deficit sanitari, che hanno contribuito ad acuire i divari tra i Sistemi Sanitari Regionali; il tema delle sanzioni per violazione del Patto di Stabilità agli enti locali. La stessa fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno che maturò agli inizi anni '90 del '900, senza una adeguata considerazione degli effetti recessivi che questa scelta avrebbe determinato nella prospettiva del dovere di perequazione, risulta di dubbia legittimità costituzionale con riferimento all'odierno contesto ordinamentale.

Sul fronte dell'Amministrazione, la prospettiva del «dovere amministrativo inderogabile» (Monteduro) di perequazione, rilancia il profilo della doverosità della funzione amministrativa, della non dismissibilità dell'intervento perequativo. Questo dovere di perequazione trova talora previsioni legislative di espressa attuazione e assume quindi i tratti dell'obbligo giuridico, come nel caso della c.d. perequazione infrastrutturale (mai attuata) nell'ambito del federalismo fiscale, o della clausola del 34%, cioè dell'obbligo (troppo spesso eluso) di destinare in favore delle aree del Mezzogiorno le risorse per investimenti proporzionali almeno alla popolazione ivi residente.

Il PNRR da questo punto di vista costituisce adempimento del dovere costituzionale di assicurare la coesione tramite interventi perequativi.

Quando abbiamo scritto il contributo, non era ancora disponibile il testo finale del Piano. Senza inutili e facili trionfalismi, devo dire che il tema della coesione è adesso molto più presente rispetto alla versione iniziale del PNRR.

Mi piace citare un passaggio che trovo essenziale del Piano: *«un compito essenziale del PNRR è accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese. Dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di Pil pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato»*.

Più in generale, la riduzione del divario di cittadinanza è una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni del Piano. In questa prospettiva vanno letti i riferimenti alla garanzia dei LEP a tutti i cittadini, a prescindere dalla residenza, così come la scelta di elevare la clausola del 34% al 40%, con punte del 54% nel caso delle infrastrutture.

Nel complesso tra Piano Nazionale e altri strumenti come React Ue, Fondi Strutturali, Fondi di Sviluppo e Coesione, siamo quasi a 200 miliardi nei prossimi 7/8 anni. Sono sufficienti questi 200 miliardi per ridurre il divario di cittadinanza, per assicurare la coesione?

Probabilmente no, ma, come diceva prima Lorenzo Casini, siamo ancora all'inizio.

Mi vengono in mente due precedenti tra loro molto diversi.

All'indomani dell'Unità d'Italia fu lo Stato liberale ad inaugurare una straordinaria operazione di infrastrutturazione del territorio meridionale, almeno fino al 1910. In alcune parti dell'Italia Meridionale insulare le ferrovie sono ancora quelle costruite dallo Stato liberale!

Volgendo lo sguardo ad un'altra epoca storica, è innegabile che, pur tra luci e ombre, tra l'inizio degli anni '60 e il 1972/1973 si è realizzato l'unico caso della storia d'Italia in cui, come è riconosciuto anche nel PNRR, il divario Nord-Sud si è effettivamente ridotto.

Entrambi gli esempi proposti, tra loro molto diversi, sono accomunati da una comune caratteristica: si trattò di interventi molto importanti legati a scelte politiche contingenti, dismissibili, che come tali non vennero proseguite. Peraltro, la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno a cui prima facevo cenno non può cancellare i risultati in termini di modernizzazione che, pur a fronte di importanti criticità, furono raggiunti e che sono ormai acquisiti dalla storiografia più attenta a questi temi.

Vado rapidamente alla conclusione perché non voglio rubare troppo tempo.

L'emergenza pandemica rilancia gli interventi di coesione attraverso la perequazione nella prospettiva della loro doverosità, della loro non dismissibilità, ricollegandosi direttamente alla garanzia dei diritti fondamentali della persona.

Da questo punto di vista il PNRR è comunque un'occasione storica, come evidenziato prima da Luisa Torchia. Un'occasione per risolvere non la questione meridionale, ma per affrontare una questione che, lo ribadisco, è europea e nazionale insieme. Citando il nostro Presidente del Consiglio, una questione che va affrontata «*Whatever it takes*». Mi fermo qui, grazie.

### **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Antonio, è molto importante questo aspetto della coesione. È giusto quello che dici laddove ravvisi l'aspetto della doverosità, e appunto il Piano è un'occasione storica che speriamo che venga colta.

Siamo agli ultimi due interventi, abbiamo Rosario Ferrara e Aristide Police; secondo l'ordine prestabilito ora è il turno di Rosario Ferrara che ci parlerà di ambiente.

### **PROF. ROSARIO FERRARA – L'ambiente**

Sì, parlerò di ambiente ma ogni tanto farò delle divagazioni estemporanee e davvero generali sul Piano.

Ha certamente ragione Lorenzo Casini, tutti hanno ragione e hanno detto cose estremamente interessanti: siamo davvero all'inizio dell'inizio!

Io devo dire che quando penso a un Piano che si caratterizza, come questo, per un approccio olistico alla riforma dell'amministrazione, tutto e subito o comunque in qualche modo scaglionato in rapida successione nel tempo, mi viene da pensare ad una favoletta antica di Esopo che era la favoletta del topo e del gatto.

Il gatto che vuole catturare un topo vede la fessura, il buchetto della tana nella quale vive, si immagina di aggredirlo frontalmente, di mettersi a destra, a sinistra, sopra eccetera, ma non lo prende mai. Ed Esopo conclude «non basta elaborare un piano, bisogna anche attuarlo», orbene speriamo che nel nostro caso una qualche attuazione ci sia.

Parto da una considerazione che è stata fatta in modo egregio da Luisa Torchia, quando ha detto giustamente (non si può contestare neanche in minima parte quanto è stato detto che anzi pienamente condivido!) che è del tutto ovvio che qualsiasi intervento di realizzazione e di attuazione del Piano toccherà degli interessi, spesso importanti, sicché ci saranno dei conflitti, per superare i quali sarà giocoforza attivare le opportune procedure di necessaria mediazione e conciliazione.

Ora io mi occupo di ambiente e del suo diritto, anche se, in fondo, non nutro una particolare passione per siffatte problematiche, contrariamente ad ogni apparenza

E, se c'è un terreno nel quale il conflitto è immanente questo è proprio quello nel quali si materializzano i mille e variegati rapporti tra economia ed ecologia, espressioni e declinazioni concettuali e semantiche che - guarda caso!- hanno la stessa radice: eco-eco (W.HOPPE, in un saggio rivelatore dei lontani anni 60').

Economia ed ecologia sono chiamate a cooperare, a conciliarsi, come scrive Giovanna Pizzanelli, e si conciliano nei procedimenti amministrativi, in genere, ove si posizionano e confrontano sempre in un

equilibrio variabile, estremamente flessibile e quasi instabile, nel senso che poi alla fine qualcuno (*rectius*, un certo interesse piuttosto che un altro), risulta in qualche misura dominante e vincente.

Le vicende dello stesso Testo Unico Ambientale sono del tutto emblematiche sotto questo riguardo: continue, profonde e pervasive sono le revisioni e rivisitazioni di cui è fatto oggetto, anche in settori per così dire “minori”, e quasi appartati (ad esempio in relazione alle terre e rocce da scavo). Sembrerebbe ovvio e naturale concludere che tale intensa e pervicace attività “riformatrice” sia il riflesso sensibile, sul piano dell’ordinamento positivo, del confronto (se non del conflitto) permanente che contrappone nei procedimenti amministrativi (e già prima nel momento dell’elaborazione delle norme) interessi, pretese, aspettative e sensibilità di segno diverso se non addirittura opposto.

Se questo è vero, l’ambiente è per definizione, nel suo rapporto con il mercato - e dunque per il suo rapporto con l’economia- il settore nel quale gli interessi si confrontano in modo importante, con risultati che possono essere di “buona” mediazione oppure, al contrario, di “cattiva” mediazione quando il conflitto spinga a privilegiare soluzioni al ribasso oppure pasticciate, sull’onda delle motivazioni (e dell’interesse) di quel soggetto che occupa, nel concreto, una posizione di maggior egemonia.

Per quel che riguarda la declinazione degli obiettivi del Piano relativamente al settore dell’ambiente, le componenti individuate dalla seconda Missione «Rivoluzione verde e Transizione ecologica» sono corrette, tranne che per un punto, ossia per un peculiare ma non secondario aspetto su cui mi soffermerò: economia circolare, energie rinnovabili, una forte concentrazione di interesse sull’uso sempre più massiccio dell’idrogeno, mobilità sostenibile, efficienza energetica degli edifici, territorio e acqua.

Tutto esatto, sono queste le cose di cui ci si deve occupare.

La critica che io farei è che l’economia circolare - e immagino che Francesco de Leonardis, massimo esperto della materia possa concordare- non è una componente, pur importante, del progetto, ma è il paradigma della transizione verde. Già parlare di una economia verde, anziché di una economia circolare, è una forte limitazione: perché l’economia verde non si pone il problema - o non se lo pone direttamente- di come riutilizzare, fino a quando sia possibile, i materiali già utilizzati come materie prime secondarie, sottoprodotti, ecc. Quindi l’economia circolare non è una componente ma è il paradigma fondamentale e conformativo della transizione verde.

Dopodiché mi sembra che, nel momento in cui vengono passati in rassegna tutti i vari settori che convergono a formare le quattro componenti, e quindi l’energia da fonti rinnovabili, i rifiuti, la filiera agroalimentare che è un tassello importante del paradigma circolare ecc., ci si trovi dinnanzi a qualcosa che è ci è ampiamente noto, questi essendo i settori e i comparti sensibili che realmente costituiscono il *focus* e il nocciolo duro delle politiche ambientali in questo momento.

Di particolare interesse sono poi sono le considerazioni con cui si chiude il discorso relativamente all’ambiente in senso stretto prima di passare alle energie rinnovabili, in quanto si lancia una vera e propria sfida culturale: le nuove generazioni debbono capire che l’ambiente è un problema che riguarda tutti e che quindi occorre spendere tempo e denaro per arrivare a rendere consapevoli le nuove generazioni del fatto che la c.d. la neutralità climatica, ossia l’obiettivo che si vuole raggiungere nel 2030-2050, è un obiettivo non rinunciabile, un obiettivo di civiltà esistenziale e non semplicemente giuridica.

Mi concentro adesso su quello che sembra essere, in qualche modo, un filone di considerazioni unitarie, comuni a tutti noi: al centro di questo Piano c’è la riforma della pubblica amministrazione, e la riforma della pubblica amministrazione non può non passare attraverso tentativi di risoluzione di questo conflitto, costante e credo inevitabile, tra economia ed ecologia.

Qui bisogna, a mio modo di vedere, fare in qualche misura considerazioni che sono davvero di tipo generale.

L’ambiente è considerato, da tanti punti di vista, come un settore sensibile al quale non devono essere applicate misure radicali e “selvagge” di semplificazione amministrativa. La stessa legge madre sul procedimento amministrativo sottrae l’applicazione al campo ambientale del silenzio-assenso, della s.c.i.a., degli articoli 16 e 17 della l. n. 241/1990. Quasi tutti peraltro dimentichiamo - ed io per primo- che poi in realtà l’art. 11 della stessa legge, ove sono previsti accordi sia endoprocedimentali che sostitutivi di provvedimento, non esclude le materie ambientali dalla possibilità di fare siffatti accordi.

Quindi, in realtà, la semplificazione sarebbe già predicabile nel momento in cui fossero incentivati questi moduli di gestione consensuale, ai sensi del cit. art.11 l. n. 241/1990 nonché di altre disposizioni contenute in altre normative.

Mi sembra tuttavia necessario andare oltre.

Io sono molto preoccupato quando sento parlare di semplificazione nel modo in cui molto spesso se ne parla: una sorta di feticcio ideologico, evocando il quale tutti i problemi sarebbero positivamente affrontati e risolti. Benedetto Croce, mi pare negli anni '40 con un articolo veramente illuminante sul Corriere della Sera, aveva scritto ad certo punto: “Basta! Prendersela con la p.a. è diventata una sorta di sport nazionale».

Ora siamo ritornati a questo sport nazionale nel momento in cui un autorevole personaggio delle istituzioni (un ex Ministro delle Finanze) afferma che le colpe del dissesto sistemico del nostro Paese sarebbero addirittura addebitabili al diritto amministrativo, il che non significa tanto offendere noi, ma piuttosto, e soprattutto, offendere O. Ranelletti, Santi Romano, V.E. Orlando, ecc., e cioè i padri fondatori della nostra disciplina.

Ora, io mi chiedo semplicemente questo, e lo chiedevo anche ai miei studenti a lezione: «Qualcuno di voi questa sera va al cinema? Supponiamo di sì. Si deve chiedere il permesso a qualcuno, ad es. al padre o alla madre? Certamente no: siete maggiorenti, al massimo forse dovete chiedere i soldi».

Ora il nostro compito, se parliamo di semplificazione amministrativa, è, a mio avviso, quello di censire e catalogare quei procedimenti amministrativi paragonabili a «questa sera io vado al cinema», e qui non ci sarà nulla da semplificare, ma semmai si tratterà di liberalizzare *tout court*; mentre per gli altri procedimenti, quelli dei quali venga testata l'importanza e l'utilità, allora come già affermava E. Capaccioli, «i controlli si facciano presto e bene», in quanto non sono paragonabili a «questa sera vado al cinema».

Ora, in riferimento al possibile alleggerimento dei controlli riconducibili al modello generale che si applica alle politiche ambientali (c.d. modello *Command and Control*), si afferma in un passaggio del documento che bisogna abbreviare sensibilmente i termini dei procedimenti di VIA (non si parla di VAS ma solo di VIA). Io mi sono occupato di VIA e di VAS, presso il nostro ministero: che si guardino, ad esempio, i faldoni del Mose, forse in due anni non si fa neppure in tempo a leggerli altro che assumere una decisione informata! Il che nulla toglie ovviamente al fatto che si possa – e si debba- lavorare in questa direzione, ma con giudizio, naturalmente.

Ed arrivo infatti al punto: nel momento in cui si decida di annullare, o anche solo alleggerire, certi controlli, bisogna fare una riflessione perché la crisi economica del 2007/2008 deriva in parte non piccola da un allentamento dei controlli previsti dalla liberalizzazione dei mercati finanziari, e quindi dalla esaltazione non del potere istituzionale del legislatore e dell'amministrazione, ma del potere normativo d'impresa, nel senso che è il mercato, con le sue istituzioni, a fissare quasi unilateralmente le regole del gioco.

Quindi si parli pure di ambiente ma in modo serio, se possibile, in quanto non è pensabile che sugli altari delle esigenze del mercato, della ripresa economica, ecc. si sacrifichi tutto ciò che non è ripresa economica in senso stretto.

Un'economia di guerra certo, ma l'economia di guerra, o meglio post-bellica, ha portato a realizzare Porto Marghera che è un vero e proprio obbrobrio, un ferita inferta a quello straordinario “paesaggio creato dall'uomo” che è Venezia.

Alcune considerazioni finali.

Questo Piano sarà anche bellissimo, e dunque dobbiamo confidare che tutto vada per il meglio.

La prima preoccupazione che ho è che si verifichi, come già scriveva un grande Maestro (Aldo M. Sandulli) in relazione alla l. n. 833/1978, istitutiva del SSN, una perversa eterogenesi dei fini nel senso che si finisca col privilegiare i pur rilevanti problemi della sistemazione del personale. Un esito di questo tipo è certamente possibile in più di un caso, trattandosi di un rischio che deve essere adeguatamente prevenuto.

Altra annotazione finale.

Maria Alessandra Sandulli ha messo in luce molto bene quello che è il valore della legalità. Io credo fermamente che sia il vero problema del nostro Paese nel senso che sia assolutamente prioritario ripristinare in qualche modo, oppure avviare e costruire *ex novo*, percorsi maggiormente seri ed affidabili di rispetto

della legalità. E questo a cominciare dalla micro-illegalità che deve essere contrastata, perché la macro-illegalità ha il suo terreno di coltura nella micro illegalità, è questo è un semplice dato di fatto. A mio avviso se non si lavora su questo terreno, con gli strumenti già disponibili e con altri di nuovo conio che certamente devono essere messi in campo, si ottiene ben poco.

Ancora alcune annotazioni finali

Sono sorpreso per alcune omissioni, e sempre che non abbia saltato alcuni passaggi del documento .

Non si parla di energia nucleare, nella parte dedicata all'energia.

Non è questa certamente la sede in cui rimettere in discussione il possibile ritorno al nucleare, però almeno rimettere in discussione, oppure mettere seriamente in discussione, i procedimenti di messa in sicurezza e di finale *decommissioning* delle nostre quattro centrali atomiche in post-esercizio, vere e proprie bombe ad orologeria a cielo aperto, questo sì! La Sogin s.p.a., società italiana altamente specializzata in materia, cerca da anni meritoriamente di concludere i procedimenti di VIA necessari, e il risultato, a quanto mi è dato di sapere, è che gestisce invece la fuoriuscita dal nucleare delle centrali rumene, polacche ecc. divenute obsolete. Un'omissione intollerabile, a mio modo di vedere, in un Piano che è di guerra, a quel che pare!

Ancora un'omissione, che non manca di stupirmi.

È davvero di gran moda, a quel che sembra, occuparsi, anche dal punto di vista ambientale, di *smart cities* e di *smart communities*. E' un tema attuale che piace a tutti: le infrastrutture verdi, le infrastrutture digitali, ecc., ossia la città intelligente. Nel nostro Piano non c'è nessun recupero di questa categoria, di questa nozione, di questo progetto.

Viene poi enfatizzato nel Piano il ruolo internazionale del nostro Paese, il che è certamente tanto bello quanto importante.

E, se questo è vero, come mai il nostro Governo non opera attivamente con quello francese per portare in discussione innanzi all'Assemblea dell'ONU l'approvazione del Patto Globale per l'Ambiente, che è un testo unico, consolidato, di disciplina internazionale relativa all'ambiente e per il quale i Francesi si battono moltissimo?

Un'ultima considerazione e poi una finale manifestazione di interesse.

Gli organi di informazione, e lo stesso Piano, ci dicono che «la filiera agroalimentare con un valore di 538 miliardi si regge sui bassi fondi dell'umanità, abitati da bambini, donne, uomini che vivono tra cumuli di rifiuti. Questa filiera non potrà mai dirsi green finché le lavoratrici e i lavoratori saranno costretti a vivere come topi»: altro che coesione e solidarietà, sui lavoratori precari, figli delle migrazioni bibliche del nostro tempo, si consuma ogni specie di vessazione e sopraffazione!

Ora, è del tutto chiaro che la politica di gestione dei migranti, che sono gli “scarti della globalizzazione” come li definisce Bauman, sia un problema europeo, ma una collocazione, un serio intervento per quelli che sono già nel nostro territorio nazionale a tutela della loro umanità, del loro posto di lavoro e delle loro condizioni di vita, questo è compito nostro. Neppure un accenno nel nostro Piano, nessun pur labile riferimento, anche solo ricognitivo/descrittivo: niente di niente!

Il Presidente del Consiglio ci dice - e a ragione- che dobbiamo accantonare ogni “visione miope”, onde poter operare con “onestà e gusto del futuro».

Orbene, qualche giorno fa sono morti 130 migranti nel Mediterraneo: Malta non ha neppure risposto, se non per negare le corsie di accesso ai suoi porti; noi siamo rimasti del tutto indifferenti, a quanto pare

E' forse questo “il gusto del futuro”? O non si tratta invece del giorno del lutto, e forse persino della vergogna”?

Una finale constatazione, questo Piano è sicuramente molto ambizioso ed è un bene che sia così.

Io mi accontenterei di poter mettere all'incasso due risultati.

Il nostro è un Paese estremamente friabile, con un dissesto idrogeologico spaventoso, si può dire che ogni anno piangiamo morti su morti perché la tal tracimazione di fiumi, la tal frana ha portato a disastri che «nessuno poteva prevedere», ma che, in realtà, lavorando seriamente sul territorio, possono essere in tutto

e/o in parte evitati. Si tratta, secondo me, di una priorità urgente ed assoluta, forse ben più della riconversione energetica, ad esempio al fotovoltaico,

L'altra priorità è la cura delle città, delle *smart cities*, delle quali tanto si è parlato e che continuano ad essere piene di buche ove rischiano la pelle tutti: pedoni, ciclisti, automobilisti, ecc.

Queste sono priorità assolute che forse si possono già in qualche modo onorare e risolvere con fondi ordinari, ma mi lascia parecchio stupito che il Piano non se ne faccia particolare menzione. Del dissesto idrogeologico in verità si parla, ed è anzi una delle emergenze su cui ci si diffonde, mentre non c'è adeguata attenzione per la cura delle città. Eppure il grosso degli italiani vive in città, e le nostre città, per tanti versi, per l'inquinamento atmosferico, per la cattiva tenuta delle strade e quant'altro, sono molto spesso vicine a soglie di invivibilità ormai abbastanza importanti.

E dunque: speriamo che il «gusto del futuro» ci porti verso risultati apprezzabili o comunque almeno accettabili.

Grazie.

### **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Rosario, hai detto tante cose intelligenti e stimolanti che mi astengo dal commentare. L'ultimo intervento, Aristide Police che si occuperà di "Riforme abilitanti in materia di contratti pubblici, riforma della concorrenza e impatto atteso dalle rispettive misure".

**PROF. ARISTIDE POLICE** – Riforme abilitanti in materia di contratti pubblici, riforma della concorrenza e impatto atteso dalle rispettive misure

Grazie tante Presidente, grazie all'AIPDA per questa occasione di confronto. Secondo me il nostro incontro è molto utile, ma il dibattito sarà ancora più ricco. E devo dire che abbiamo già sentito delle cose molto interessanti e anche cariche di passione e senso delle istituzioni, e mi riferisco all'ultimo intervento di Saro, ma anche a quelli di Antonio e di Maria Alessandra.

Io devo riportarvi un po' con i piedi per terra! Nel senso che questa lettura del Piano, per quello che c'è o ci dovrebbe essere e per quello che ci sarebbe potuto essere e non c'è, secondo me è una lettura comprensibile, giustissima quanto ad esigenze e valori costituzionali, ma, secondo me, ci porta a snaturare il senso di questo Piano.

Affinché ci possa essere una visione ottimistica, o comunque una speranza di risultato come prima Luisa Torchia diceva nel suo intervento, credo che sia necessario rendersi conto di che cos'è veramente questo Piano, e non ipotizzare che esso sia uno strumento per affrontare tutti i problemi del nostro Paese.

Perché così declinato, da un lato diventa più prossimo al libro dei sogni che non a un piano di recupero dotato di concretezza, dall'altro diventa un libro dei sogni del tutto irrealizzabili. Noi abbiamo sentito in tanti interventi di oggi l'aspirazione al risultato, alla concretezza, alla brevità dei termini, alla concentrazione delle decisioni, all'accentramento decisionale e alla necessità di stabilità delle decisioni pubbliche, delle sovvenzioni e dei fondi pubblici erogati; ma dall'altro lato abbiamo anche sentito che c'è bisogno delle garanzie, della tutela, dei controlli, della legalità. Leggendo così il Piano, e sperando che nel Piano vi sia tutto e anche il suo contrario, si rischia di non giungere a un risultato effettivo.

Allora io credo che questo Piano vada guardato in una prospettiva più realistica o, se volete, molto minimalista, leggendo nella stessa dizione "piano" un'idea tipica e propria degli studiosi dell'economia e della finanza pubblica che vedono il Piano come un programma di investimenti.

Perché io credo che ipotizzare che il Piano sia qualcosa di diverso da un programma specifico di investimenti è un fuor d'opera. È vero che questo Piano si è arricchito di 40, 50 pagine sulle riforme, sui possibili miglioramenti del sistema, ma se noi leggiamo - come ha fatto Saro - tutte le diverse centinaia di pagine di cui il Piano si compone, in realtà cogliamo benissimo che si tratta di un vero piano con missioni specifiche di investimento.



E per rendercene conto è ancor più utile leggere le tabelle, se voi andate sul sito della Presidenza del Consiglio, al di là della premessa di Mario Draghi e del Piano, ci sono delle tabelle con i numeri e dalle tabelle si capisce davvero cosa è il Piano. Il Piano è un piano di investimenti pubblici per realizzare degli obiettivi concreti; se noi lo leggiamo così allora comprendiamo la logica del progetto.

E vado subito direttamente al tema che ho scelto senza dilungarmi sui profili generali, anche perché comprendo che quello che ho detto è forse può suonare molto triste, apparentemente riduttivo, eccessivamente spietato, sicuramente privo di una prospettiva o di un'anima, però quello che sto cercando di rappresentarvi è una lettura concreta di quello che in realtà in cinque anni si può fare. Tutto il resto che non siamo riusciti a fare in alcuni decenni, non è ipotizzabile che venga realizzato in cinque anni.

Per esempio, per dirne una, la riforma, ennesima ed ulteriore, della conferenza di servizi: un istituto che non trova pace dal 1990, che è stato cambiato di due anni in due anni con una cadenza direi quasi cronometrica: è chiaro che è inutile riformare la conferenza di servizi, nessuna ha una soluzione che risolve la complessità e con le norme possa rendere semplice ciò che è complesso.

Quindi è inutile che cerchiamo nel Piano quello che non solo non c'è oggi, ma non ci può essere affatto.

E la materia dei contratti pubblici credo che sia quella principale per darci contezza e dimostrazione di quanto sia vero quello che sto dicendo, anche se forse è un poco triste ed arido come approccio.

Perché se guardiamo le Missioni, noi abbiamo due tipologie di investimenti: investimenti che sono rimessi alla mano pubblica e investimenti sotto forma di sovvenzioni a soggetti privati. Queste due tipologie di soluzioni di investimento, quelle a mezzo di sovvenzioni e quelle direttamente con investimenti pubblici, sono tutte caratterizzate da un'ottica di immediatezza, accompagnati da uno strumentario eccezionale e derogatorio rispetto alle regole ordinarie.

Con una prospettiva di lettura del Piano e quindi secondo un metodo di lettura, per i contratti pubblici guardiamo il paragrafo 3.1.4, che si trova Parte Seconda, Riforme e Investimenti. Questa parte in realtà serve proprio per dare attuazione alle Missioni, quindi è la parte meno aerea rispetto a riforme impossibili o di difficile realizzazione come quella di eliminare la corruzione o di semplificare le regole per gli investimenti nel Mezzogiorno.

Perciò, al di là delle parole, quanto ai contratti pubblici il par. 3.1.4 "Semplificazioni in materia di contratti pubblici", al di là dell'indicazione di un obiettivo scontato ("La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia"), in realtà, subito dopo, fissa una distinzione tra "misure urgenti" nella lett. a), e "misure a regime" nella lett. b).

È chiaro che il Piano è del tutto disinteressato dalle misure a regime che saranno oggetto di una legge di delega, con l'indicazione e la declinazione di innumerevoli principi che vanno dalle lett. a alla lett. q (quindi basta l'alfabeto ed è già un grosso risultato!). Ma questa attività normativa con legge di delega e poi con decreti delegati rimane un'enunciazione di stile finta, in una legislatura che ha una durata poco superiore ai due anni, sempre che la legislatura duri fino al 2023. Quindi, atteso che una riforma a regime in questa legislatura non è possibile, e atteso che legislatura coincide sostanzialmente con la più cospicua parte della durata del Piano, è evidente che questa parte è inserita nel Piano solo per stile, per promettere una prospettiva, per indicare di un messaggio, per l'esigenza di offrire uno sguardo alto.

Ma in realtà il Piano ci invita a guardare basso, anzi bassissimo. E se guardiamo basso dobbiamo guardare solo alle misure urgenti, che sono poi quelle misure che sono state ipotizzate per le Missioni, e cioè per investire quelle risorse.

E queste misure urgenti quali sono? Conservare verifiche antimafia e protocolli di legalità; conferenza di servizi veloce, ma non so come si possa fare; limitazione della responsabilità per danno erariale; istituzione del collegio consultivo tecnico, che mi risulta sia stato già previsto; individuazione di un termine massimo per l'aggiudicazione dei contratti con riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione; individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione del contratto, in relazione alle tipologie dei contratti. Tutti obiettivi che in realtà sono già assicurati dalla legislazione vigente e in parte dal Decreto Semplificazioni del passato esecutivo emanato prima dell'agosto scorso.

Dopodiché il Pino prevede alcune misure urgenti che non richiedono un provvedimento legislativo, ma si tratta di atti di amministrazione, che saranno le misure che regoleranno effettivamente la gestione delle missioni:

- cabina di regia, per il coordinamento della contrattualistica pubblica, già istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del Codice;
- riduzione del numero e qualificazione delle stazioni appaltanti, già previsto da tempo e mai attuato nel Codice;
- potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'autorità nazionale anticorruzione;
- digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza e così via.

Come sappiamo, per i contratti pubblici, si è discusso se sospendere il Codice o farne un altro o applicare direttamente le direttive europee. In realtà, se si guardano le più sagge e moderate dichiarazioni rese per esempio dal ministro Giovannini o dal Presidente Filippo Patroni Griffi, queste misure, questi ulteriori cambiamenti legislativi non servono a nulla, anzi rendono sempre più instabile il quadro normativo, e non consentono alla giurisprudenza di consolidarlo.

L'unica soluzione veramente positiva che trova spazio nelle Missioni è data dal fatto che questi grandi investimenti sono già previsti a vantaggio di poche stazioni di committenza, come nel caso dell'alta velocità affidata a Ferrovie; si prevedono grandi interventi con poche grandi stazioni di committenza che hanno già i loro professionisti ed i loro corpi tecnici adeguatamente formati, che già sono in grado di mettere in cantiere le opere e di realizzarli grazie alla finanza pubblica che arriverà.

Questo è il Piano. Se noi togliamo questa aura di straordinaria occasione di trasformare il Paese e ci concentriamo sul reale, su quello che il Piano concretamente promette e su quello che concretamente promette Draghi all'Unione Europea per avere queste risorse, cioè la possibilità che essi vengano spesi, allora dobbiamo pensare che questo Piano ha un obiettivo molto più di corto respiro in senso politico-prospettico e di grande respiro in termini di realizzazione dell'investimento. Può essere brutto, può essere triste, può essere sicuramente inadeguato quando poi lo si presenta citando De Gasperi. Forse, però ricordo che anche che De Gasperi si preoccupò in realtà di costruire le autostrade, avviò l'infrastrutturazione del Paese, avviò la realizzazione di industrie, anche brutte come dice il professor Ferrara, ma che hanno dato lavoro, hanno generato ricchezza, hanno garantito l'occupazione a un Veneto distrutto dalla guerra, hanno consentito lo sviluppo economico, trasformando la nostra economia in una delle prime economie manifatturiere d'Europa. Quindi, questo tipo di investimenti, con tutti i costi complessivi che essi hanno, sono cose concrete e sono le uniche che in realtà nel breve si possono realizzare.

Modello Genova? Il pregio di questo Piano è quello di non commettere l'errore (anche qui il Presidente Patroni Griffi è stato molto chiaro sul punto e credo sia pienamente condivisa questa posizione anche in ambito governativo) di ipotizzare che questi risultati si dovessero realizzare con la deroga alle regole, come avvenuto per il ponte di Genova. Il "modello Genova" non c'è nel Piano. C'è l'applicazione delle misure e dei provvedimenti legislativi già esistenti. C'è la scelta – furba se volete – di assegnare le risorse a chi già oggi le sa e le può spendere. C'è la scelta, forse dolorosa, di non assegnarle o solo fingere di assegnarle a chi viceversa non le può spendere.

Quanto alle amministrazioni, vengono previste nuove assunzioni. Ho sentito alcune voci critiche su questo punto, ma in realtà credo che assumere nelle pubbliche amministrazioni, e assumere soprattutto competenze di tipo tecnico sia ormai una straordinaria necessità. Quindi se questo fosse realizzato anche in periodo medio lungo, sarebbe anch'esso un risultato straordinario.

Pretendere di più dal Piano? Io credo che sarebbe una pretesa priva di qualsiasi senso di realismo.

E allora a cosa serve il diritto amministrativo a servizio del Piano o il diritto amministrativo a garanzia del Piano o ancora il diritto amministrativo contro il Piano? Da studiosi del diritto amministrativo (non posso dire con Luisa di sentirmi un intellettuale, ma uno studioso del diritto amministrativo sì) non penso che la nostra posizione debba essere critica verso il Piano, perché la critica, data l'emergenza, non solo resta inascoltata, ma alimenta la retorica, come quella ricordata poc'anzi nelle parole dell'ex Ministro delle Finanze, pericolose perché consolida nell'opinione pubblica idee infondate ed erranee, frutto di mancata o distorta conoscenza della realtà.

Quindi la posizione solo critica non credo sia utile. Il diritto amministrativo, come garante del Piano, è una visione più costruttiva e lo è, però, se il diritto amministrativo riesce anche a superare alcune sue visioni e dogmi intoccabili, soprattutto in relazione a quelle esigenze di garanzia di stabilità delle decisioni pubbliche e degli investimenti che, proprio con riguardo alla spendita di queste risorse, sono necessarie. E quindi anche quelle misure eccezionali, che possono sembrare e sono oggettivamente misure forti, dissonanti col nostro sistema, in qualche misura eccezionali, quanto alla garanzia di stabilità degli investimenti sono necessarie. Allora forse il nostro compito più che criticarle, a garanzia e preservazione di regole e di strumenti antichi, dovrebbe essere quello di immaginare soluzioni anche alternative, che a tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei singoli garantiscano però comunque il risultato, in quell'ottica di legalità di risultato che Antonio Romano Tassone, con la cui memoria voglio chiudere questo intervento, ci indusse a studiare insieme a Lucio Iannotta, che ancora felicemente continua a studiare questi temi.

Grazie, io mi fermo qui.

### **PROF. ALFREDO CONTIERI**

Grazie Aristide. Il Piano non è una fabbrica dei sogni, mi sembra di capire da quello che hai detto. Appunto, il tuo è un richiamo alla concretezza, però non c'è il pessimismo della ragione, anzi mi sembra che tu sia ottimista sul Piano, nel senso che bisogna guardare al buono che c'è in questo Piano, senza creare troppe illusioni. Io mi illudo, io penso che sia una occasione storica per rimuovere una serie di criticità nel nostro ordinamento.

Certamente, staremo a vedere, i tempi saranno lunghi, questo è vero, e quindi ci sono degli obiettivi concreti che possono essere immediatamente realizzati. Credo sia questo il senso principale del tuo discorso.

Sono finiti gli interventi programmati, quindi io a questo punto cedo la parola, la “*governance*” a Marco Bombardelli, che ha il compito di coordinare il dibattito, che si presenta abbastanza ricco a quanto ho capito.

### **PROF. MARCO BOMBARDELLI** – moderatore del dibattito

Grazie, buonasera a tutti, prendo la parola innanzitutto per ringraziarvi e per esprimere il mio piacere di essere qui con voi. Queste occasioni di incontro sono, ahimè, non così frequenti, intendo con tutti i colleghi dell'AIPDA e tutti gli studiosi del diritto amministrativo, quindi davvero questa è una occasione molto piacevole anche per questo. Poi c'è stato un insieme di interventi davvero molto interessanti, che sicuramente consentono di aprire una riflessione già da ora su questo documento, che sicuramente, al di là di come lo si voglia vedere, condizionerà in modo significativo la pubblica amministrazione e sicuramente anche il diritto amministrativo nei prossimi mesi e nei prossimi anni.

Ma, appunto, a caldo, dopo gli interventi che ci sono stati, è interessante sentire cosa ne pensate, ci sono già tre iscritti a parlare, ricordo che, per chi vuole intervenire è sufficiente segnalare il proprio interesse nella chat, e poi appunto cercherò io di tenere l'ordine e darvi la parola. L'idea è quella di chiudere il nostro appuntamento verso le 19.00, quindi io inviterei chi interviene a contenere il proprio discorso entro i cinque minuti; non sarò un cerbero severissimo, però verso i cinque minuti vi farò un segnale dicendo che il tempo sta passando in modo da consentire a tutti di poter esprimere le loro opinioni.

Ecco, finora sono iscritti a parlare Loredana Giani, Fulvio Cortese e Vincenzo Caputi Iambrenghi, che cito in ordine di iscrizione, a cui comincio a dare la parola. Rinnovo però l'invito a segnalare il vostro interesse a partecipare attraverso la chat, in modo da allungare questa lista di interventi. Ecco allora Loredana Giani, a te, Loredana, la parola.

### **PROF.SSA LOREDANA GIANI**

Grazie Marco. In realtà, io una piccola riflessione la vorrei fare proprio su turismo e cultura, perché in realtà non sono proprio tanto d'accordo con Aristide sulla dimensione d'insieme, perché per turismo e cultura, se leggiamo la declinazione che viene fatta nel Piano all'interno della Missione 1, è un momento molto innovativo, soprattutto per il settore turistico, perché per la prima volta entra, come diceva Lorenzo all'inizio

di questa giornata molto interessante, la cultura, e viene praticamente coniugata al turismo, ma acquisendo una valenza che però non ha soltanto una valenza economica.

E questa coniugazione di turismo e cultura, Cultura 4.0, che poi diventa Turismo 4.0 nella declinazione della Missione, esprime secondo me una consapevolezza del ruolo del turismo e della cultura quali vettori prioritari e spazi sostanziali di coesione e sviluppo sostenibile delle diverse dimensioni territoriali. E quindi turismo e cultura assurgono a *driver* metasettoriali e multidimensionali che attivano fattori di sostenibilità e di innovazione sostenibile.

Quindi, la vera riflessione che secondo me va fatta in relazione alla declinazione che si fa nel Piano e agli obiettivi individuati, consiste nel rilevare questa tendenza a frazionare, a parcellizzare gli interventi, perché se gli importi degli investimenti sono elevatissimi però sono dei micro investimenti con riferimento ad alcune piccole aree, come valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale, potenziamento della sicurezza sismica degli edifici di culto, eccetera.

Però il vero nucleo e il vero potenziale - di cui parlava anche Lorenzo quando ha detto che è significativo che sia stata coniugata la cultura al turismo - è che cultura e turismo devono essere assunti come veicoli principali della coesione sociale. Quindi, quello che dobbiamo porre a base di questa implementazione anche del Piano è una presa di coscienza della dimensione complessiva del fenomeno turistico, della stessa centralità della cultura, rivalutando una visione sistematica che è sempre mancata, soprattutto nel settore turistico.

È un errore ricondurre la grossa crisi del sistema turistico a quella che è la punta dell'iceberg, cioè la chiusura degli alberghi, il blocco della mobilità, il mancato arrivo dei turisti; in realtà, questo è solo un elemento scatenante, che però si innesta su un settore che era già in crisi, perché mancava una visione sistematica. Proprio questo è l'elemento che va corretto, sfruttando non tanto le declinazioni che nella Missione 1 si hanno di turismo e cultura, ma utilizzando quelli che sono gli elementi trasversali che vengono individuate nel Piano. Perché nel turismo gli elementi di grossa criticità sono sempre stati rappresentati dalla frammentarietà, una frammentarietà che ha interessato sempre le politiche, gli interventi di sostegno, la stessa disciplina settoriale del settore turistico. Se facciamo mente locale a quella che è semplicemente la disciplina delle strutture alberghiere e delle strutture extra alberghiere noi abbiamo diverse legislazioni regionali che addirittura impattano sul regime fiscale.

Ma non è solo questo: ad esempio, l'altro elemento sempre ricollegabile alla mancanza di una visione sistematica - che invece dovrebbe essere recuperata proprio utilizzando anche questi finanziamenti - è la caratterizzazione dell'offerta turistica. Una offerta turistica che è sempre stata nel nostro Paese parcellizzata e focalizzata su microaree del territorio, non con una visione territoriale; in particolare, la parcellizzazione e la focalizzazione l'abbiamo sempre avuta sulle città d'arte. Lorenzo parlava di Roma, effettivamente però Roma è una di quelle città d'arte che più di tutte ha risentito della crisi del settore turistico.

Perché? Pensiamo alla de-residenzializzazione dei centri storici. Il centro di Roma adesso è meraviglioso per chi abita a Roma e se lo gode, però è deserto; è un deserto rispetto al quale le stesse attività economiche (bar, ristoranti, ma anche il giornalaio) che gravitavano, che vivevano sul flusso turistico ne hanno risentito, non hanno avuto quel flusso minimo, che invece le stesse attività di altre parti del territorio hanno mantenuto e che hanno loro consentito una sopravvivenza.

Quindi, a mio avviso, soprattutto su cultura e turismo, quella del PNRR è una occasione che non va sprecata, perché vanno riproposte le basi per un intervento sistematico nel settore turistico, che valorizzi i territori, ma li consideri come degli insiemi, perché altrimenti questa parcellizzazione, questa mancanza di una struttura d'insieme non consente ai territori - ma anche alle stesse istituzioni - di costruire, di porre le basi della resilienza.

E poi - diciamo chiaro - resilienza ormai è diventata una moda, però dovrebbe essere un dato strutturale, che non si costituisce *ex post*, ma postula, presuppone e richiede un impegno morale nelle sedi politiche, la predisposizione di uno strumentario e di elementi che consentano poi al sistema di reagire, tesaurizzando gli interventi esterni. Quindi, in questo senso, il vero pericolo che io vedo nel Piano, per quanto riguarda la parte turismo e cultura, è che si protragga questa logica dell'intervento a pioggia. Proponiamo invece un turismo più intelligente, un turismo più sociale, un turismo più verde, in continuazione con gli obiettivi di *policy* del settennio 2021-2027 rispetto ai quali il PNRR si pone in linea di continuità.

Se noi – come studiosi del diritto amministrativo – vogliamo dare una risposta alle esigenze del Paese, dobbiamo riuscire a dare questa visione d’insieme, evitando, ad esempio, che il finanziamento che va nella linea della valorizzazione del paesaggio rurale diventi un finanziamento a pioggia di un cammino della transumanza, ma che si tramuti in un intervento complessivo sul sistema territoriale e di valorizzazione anche della coesione economica e sociale. Grazie.

### **PROF. MARCO BOMBARDELLI**

Grazie a te Loredana. Allora senza indugio passo la parola a Fulvio Cortese.

### **PROF. FULVIO CORTESE**

Ecconi grazie Marco, mi unisco ai ringraziamenti che già altri hanno fatto, perché è una bellissima iniziativa, e si sono sentite cose molto interessanti. Io ho condiviso molto l’intervento di Aristide Police, che ci ha riportati alla concretezza, e che forse ci aiuta a focalizzare un pochino di più il senso immediato di questo Piano, che, come ha precisato Lorenzo Casini all’inizio, è qualcosa che si sta formando.

Non vorrei essere troppo eterodosso, ma la prima impressione è che, dinanzi al Piano, ci troviamo come di fronte alla tipica fisionomia della *dieta*: sappiamo tutti che, comunemente, in una dieta c’è una fase preparatoria, in cui si affrontano alcune analisi per capire di quali cibi si può fare a meno, poi c’è la fase *strong*, aggressiva, e poi, infine, c’è la fase di mantenimento.

Aristide Police ci ha incoraggiato a visualizzare bene dove si collochi la fase *strong*, che è effettivamente caratterizzata da investimenti a realizzo ravvicinato nel tempo, e dalla quale sono estranee le riforme di amplissimo respiro. Ne abbiamo una prova – e in proposito ho apprezzato molto l’intervento di Margherita Ramajoli – nella parte sull’istruzione e sull’università, guardando il dettaglio su dove sono previsti gli interventi e lo stanziamento di correlate risorse: i soli punti dove queste sono stanziare sono quelli che hanno a che fare con interventi immediati o con erogazioni di denaro, di sussidio per il diritto allo studio, ad esempio, oppure per la costruzione di edifici. Il resto è tutto a somma zero.

Quindi è chiaro che nel Piano c’è una parte *strong*, sulla quale è opportuno assumere la posizione realista di Aristide, e poi c’è una parte, che io chiamerei di dieta di mantenimento, che si prepara nella fase *strong* e che è caratterizzata dalla previsione di riforme di più ampio respiro. Viceversa, come ci ha precisato Lorenzo Casini, la parte preparatoria, di analisi, non è stata sempre condotta con cura, riferendosi a spezzoni di ricognizioni pregresse, effettuate con finalità non sempre omogenee.

Un’altra cosa che mi ha colpito molto dell’intervento di Margherita Ramajoli, in particolare, è il passaggio relativo alla formazione universitaria e alla riforma delle classi di laurea e anche al problema dei settori scientifici, che è stato parimenti menzionato.

È vero che i *curricula* della formazione giuridica non verrebbero formalmente toccati dalle azioni di riforma previste nel Piano, però c’è da porsi comunque una domanda: quando ci troviamo immersi in un “paesaggio” che sta cambiando, è possibile stare fermi? Probabilmente no, tanto più se è vero che occorre seguire quella strada di flessibilità e di rinnovamento mobile che è stata tanto giustamente enfatizzata (e concordo in pieno) dalla stessa Margherita.

Aggiungerei anche un’altra cosa: ci sono dei “lavori in corso” che proseguono già da molti anni in merito alla revisione della classe di laurea, e sono stati ripresi anche recentemente. Questi lavori sono interessanti per una semplicissima ragione: nulla delle cose di cui oggi si discute vi fa parte. I “lavori in corso” sono tutti attenti alla tabellina, al credito, al singolo settore scientifico, e ciò non solo nell’area giuridica, anche nelle altre. Sicché, anche su questo punto, non si può che riprendere la sollecitazione di Luisa Torchia: dobbiamo guardare in modo positivo e propositivo a questo Piano; è un’occasione non solo per gli investimenti della fase forte, aggressiva, di cui ci ha parlato bene Aristide Police, ma è anche una grandissima occasione per accorgerci che il “paesaggio” complessivo sta cambiando e che dobbiamo metterci del nostro, cogliendo le opportunità trasformatrici che ci sono date.

Sempre nell’ambito dell’istruzione e dell’università, vorrei anche evidenziare che, nel Piano, c’è il rischio del perpetuarsi di obiettivi tra loro non così conciliabili: Margherita ci ha ricordato, ad esempio, che nel nostro Paese il numero di laureati nella popolazione attiva, anche con semplice titolo triennale, è il più basso

d'Europa. Ora, non è che il possesso di una laurea in sé sia un fattore positivo, ma è senz'altro un fattore negativo il fatto che un'istruzione elevata diffusa non ci sia, e sappiamo bene quanto ciò abbia un'importanza determinante in termini di esercizio concreto dei diritti di cittadinanza e di formazione dell'opinione pubblica.

Eppure, quest'ultimo obiettivo non è così coerente con l'altro obiettivo – pure presente nel Piano, per l'appunto – del rafforzamento della formazione e dell'istruzione professionale. Ciò va precisato non per motivi ideologici, ma per quanto è già avvenuto in passato, dalla legge Moratti in poi. A partire da quella nota riforma, infatti, si è avuta una forte ri-nobilitazione, anche con intenzioni buonissime, dei percorsi della formazione e dell'istruzione tecnica e professionale; nonostante ciò l'azione di quella riforma ha anche impattato moltissimo sul numero dei laureati. Dunque, le due cose possono stare insieme se c'è una vera cerniera tra i sistemi, quello di formazione e istruzione tecnica e professionale e quello di istruzione universitaria. La cerniera era presente nella riforma Moratti, ma non è mai stata strutturata adeguatamente.

Sicché si può anche concludere che se è vero che all'interno del Piano ci sono delle ottime voci di spesa e di intervento sarà fondamentale il coordinamento tra tutte queste azioni: uno sforzo che, credo, dirà molto sul successo concreto dell'iniziativa.

### **PROF. MARCO BOMBARDELLI**

Grazie Fulvio! Do la parola a Vincenzo Caputi Iambrenghi.

### **PROF. VINCENZO CAPUTI JAMBRENGHI**

Grazie a tutti, grazie alla nostra AIPDA ed al suo Presidente per questa occasione di cinque minuti, che mi è stata cordialmente offerta.

*Omisso medio*, Barone mi ha tolto, per fortuna, molta parte del mio intervento perché ha parlato bene della necessità di intervenire seriamente al sud, non per un fatto di privilegio da parte dei giuristi del sud nei confronti di un Piano che più o meno dice poche cose (qualcosa la dice, ma non abbastanza, assai probabilmente), ma proprio perché è ora di affrontare il problema di un territorio che ristagna; lo scarso incremento, anche nei tempi migliori, del PIL nazionale dipende dalla mancanza di “invenzioni” per uscire dai confini, perché i prodotti industriali, commerciali e artigianali dovrebbero essere esportati, non soltanto al sud, ma anche dal sud. Né il sud deve rimanere quella parte d'Italia dove non si produce in modo significativo, si acquista e si consuma il prodotto del nord, perpetuando l'economia duale. Infine si aspetta un po' di turismo, anzitutto culturale, religioso, oltre che marittimo.

E quindi do ragione a chi ha parlato adesso della necessità di prenderlo sul serio questo turismo, con la sua chiara declinazione culturale, soprattutto ora, avvicinandosi – come si spera – la fine della pandemia. Non sono riuscito ancora a comprendere per quale ragione il turismo sia stato nuovamente separato dall'amministrazione della cultura, perché devo ammettere che questa endiadi in qualche modo difficile per i primi tempi da metabolizzare, sotto la guida di Franceschini mi era sembrato che stesse progredendo con criteri razionali ed anche con una certa speditezza: c'è tuttavia, purtroppo, un rilievo da rivolgere ad un Ministero quando in un'intervista il suo vertice illustra la commistione cultura turismo prevedendo un notevole incremento del PIL mediante quello del turismo culturale, ma dichiarando apertamente che i musei meridionali non sono all'altezza di essere finanziati dallo Stato, almeno per questo scopo di funzionalizzazione turistica (...).

Quanto invece alla sanità, concordo con Maria Alessandra, soprattutto a proposito delle regole di reclutamento dei nuovi medici, dove non si può certamente non applicare quel grado di rigore che è doveroso, essendo quel reclutamento direttamente connesso con la salute pubblica, con la vita per intenderci, che non può purtroppo accettare transazioni (come accade, se posso dirlo, quando si vede che in certe Regioni ci sono immotivatamente più decessi che in altre). C'è quindi un grande problema, che riguarda soprattutto il sud, di poter fare affidamento su di una preparazione adeguata di tutto il personale sanitario.

Sottolineo la necessità che le assunzioni, che sono semplificate in generale, siano però nella sanità riportate all'integrale applicazione della norma costituzionale sull'ordinarietà del concorso pubblico per l'accesso al pubblico impiego: il mercato può difendersi da avvocati, ingegneri, architetti, notai incompetenti, però nella

sanità non c'è mercato perché è in gioco la vita e non si ha il diritto di rischiare. Avverto comunque la sensazione che stiamo facendo un discorso antichissimo.

Ringrazio Rosario Ferrara, come al solito capace di evocare precisi compiti e precise soluzioni, anzitutto su sfondo ambientale, che impegnano la pubblica Amministrazione e nello stesso tempo tutta la comunità: in realtà, la Protezione civile è forse tra le poche strutture “pratiche” attive in Italia che quasi sempre funziona alla perfezione, e che proprio per questo dovrebbe essere oggetto di attenzione nel Recovery Plan per una migliore strutturazione e per la sua maggiore possibilità di provvedere alle varie *mission* cui è chiamata.

Rosario considera Porto Marghera uno degli esempi peggiori dell'insediamento industriale pubblico; Aristide condivide ma aggiunge che si tratta di un esempio che in qualche modo dobbiamo sopportare. Ci sono però dei limiti, mi permetto di osservare, che non si possono violare. Per esperienza diretta, posso solo dire che, avendo attraversato la laguna sotto Porto Marghera con un motoscafo di Venezia nuova, da un momento all'altro sono apparsi grossi cumuli di rifiuti filiformi della raffinazione galleggianti in laguna, provocando il divieto sanitario di tutte le forme di pesca ed il sequestro delle barche attrezzate per il rastrellamento delle vongole dal fondo marino, che per i veneziani rappresentano un'offerta gastronomia eccezionale: Porto Marghera è stato, e resta purtroppo, uno dei momenti peggiori degli investimenti statali sul territorio, troppo vicino ad una città che non è italiana ma internazionale.

Infine, volevo soltanto sottolineare che proprio Aristide ha avuto una chiara quanto pratica visione molto vicina alla realtà; infatti, è difficile immaginare che le pur incoraggianti previsioni, anche indirette, di sovvenzionamento di opere private di interesse pubblico (inclusi alcuni aspetti dello sviluppo industriale) attraverso le risorse europee possano attuarsi agevolmente: ciò che si attuerà realmente sarà circoscritto, almeno quanto al tempo breve e medio, a cantieri statali riguardanti ferrovie, realizzazioni di treni e di navi, forse qualcosa per il gravissimo problema dell'Alitalia. Più in generale ha ragione Aristide nella sua critica alla scarsa precisione degli interventi che il Governo si ripromette di realizzare mediante l'attuazione del Piano. Certamente si potrà ancora migliorare e aggiungo l'auspicio che qualcosa venga proprio dall'Unione europea che potrebbe dirci: “vi avevo ricordato l'obbligo di superare il divario nord-sud, e che cosa fate invece, ad esempio per il porto di Gioia Tauro, la disoccupazione generale e il miglioramento dei rapporti economico-sociali (lotta alle mafie) all'interno dell'Italia meridionale?”.

Questo *webinar* è particolarmente utile, di assai notevole impatto: io spero che si possa proseguire per essere poi molto più utili per tutti. Non è solo un ex Ministro delle finanze come Visco o un esperto della spesa pubblica come Cottarelli a parlar male degli amministrativisti e del diritto amministrativo: sono un po' tutti i grandi esperti della spesa pubblica a rovinarci gratuitamente l'immagine ostacolando la nostra credibilità... non ci resterebbe che occuparci dei controlli, di tutti i generi. Grazie e chiedo scusa se ho un po' abusato del tempo.

## **PROF. MARCO BOMBARDELLI**

Grazie Vincenzo per il tuo intervento, che a questo punto conclude gli interventi, vedo che non ci sono altre iscrizioni in chat e ci stiamo avvicinando alle 19, per cui penso che sia sicuramente il momento di dare la parola a Marina D'Orsogna che si è incaricata di indicarci qualche conclusione, ovviamente non risolutiva ma soltanto di sintesi rispetto a discorsi futuri che dovremo fare su questi temi molto importanti che abbiamo considerato oggi. A te la parola, Marina.

## **PROF.SSA MARINA D'ORSOGNA – Conclusioni**

Grazie Marco. Ringrazio il Consiglio direttivo per avermi assegnato il compito di chiudere questo interessantissimo pomeriggio di lavoro, perché è stato effettivamente un pomeriggio di lavoro, di discussione franca e aperta su temi di attualità, rispetto ai quali ciascuno di noi ha riportato le proprie impostazioni scientifiche e metodologiche.

Il dibattito, di alto spessore, sia pure nella forma del *webinar*, merita indubbiamente di essere ripreso.

L'organizzazione di questo convegno a valle della presentazione del Piano alle Camere, ci ha offerto la possibilità di analizzare dettagliatamente il Piano, come bene hanno bene evidenziato tutti i relatori, che molto cortesemente hanno raccolto il nostro invito.

Il Piano è uno strumento di programmazione che, come è noto anche all'opinione pubblica, pone le premesse per un inedito esercizio di apprendimento, come ci ricorda il ministro Franco nella presentazione della bozza preliminare. E' un documento che ci accompagnerà per un periodo assai lungo, che avrà bisogno di un'attuazione incrementale e progressiva – come ci ricordava Aristide - in funzione delle risorse che via via verranno stanziare, coinvolgendo più generazioni.

Ce l'ha ricordato Lorenzo nella sua relazione: questo Piano è solo l'inizio dell'inizio. Mettendo insieme le riflessioni che sono maturate questo pomeriggio, sicuramente si può condividere che il Piano ha un approccio intergenerazionale, unitamente ad un'impronta fortemente solidaristica per il superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali (e quindi recuperare il divario di cittadinanza, come ci ricordava Antonio Barone, proprio prendendo l'epigrafe di alcune parti del documento). E' questo il filo rosso che, in una inusuale integrazione sistemica di strategie, cuce insieme le sei Missioni costituenti il Piano. Sono quindi obiettivi che indubbiamente mirano a declinare il dovere giuridico di assicurare la coesione in tutte le sfaccettature - economica, sociale e territoriale - e quindi si adempire, come ci ricordava Fabrizio, ai doveri costituzionali sanciti nell'articolo 3 Cost.

Non dobbiamo dimenticare, però, che questa è solo una faccia dell'approccio strategico che si richiede al Piano, perché parallelamente ci sono anche altri obiettivi che l'Italia deve perseguire: si pensi agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, che in qualche modo si dovranno coordinare con il PNRR, in un modo che ancora non conosciamo.

Indubbiamente, il Piano vuole recuperare il gap generazionale, indicando le politiche per i giovani come una priorità trasversale, che poi viene perseguita attraverso interventi dettagliati nelle singole Missioni, in particolare la 1, la 2, la 4 e la 5.

Bisogna dire che su questo punto però l'Italia ha fatto una scelta minimalista, perché altri Paesi hanno creato nei loro Piani un pilastro autonomo delle politiche giovanili, per rendere più strutturato il sostegno ai giovani, sottraendolo all'incerto andamento dell'attuazione delle altre Missioni; inoltre, l'idea di rendere le politiche giovanili un pilastro autonomo deriva direttamente dalle raccomandazioni dell'Unione. Quindi, bisognerà vedere se nella versione definitiva del Piano le politiche giovanili verranno rafforzate ulteriormente.

Rispetto al “bagno di realtà” che ci ha offerto Aristide, io sono più sognatrice, e quindi vedo un lato positivo del Piano, perché mi sembra, anche rispetto agli studi che abbiamo condotto in tutti questi anni, che in questo Piano sembra prendere corpo finalmente l'idea di politiche pubbliche e azioni amministrative creatrici di valore e innovazione per la società civile. La fisionomia di un'amministrazione deputata a mettere a disposizione della collettività beni relazionali, e che conquista – o, direi, riconquista – il ruolo di attore essenziale non solo nella ricostruzione di “come eravamo” (come ci ricordava Luisa Torchia), ma soprattutto nella creazione di un mondo “dove vorremmo essere”, cioè dei progetti di crescita e di tutto ciò che guarda oltre la pandemia (si vedano a proposito due recenti volumi di ricerca dell'Università del Molise).

Questo comporta un riallineamento teorico del diritto amministrativo, lontano dall'approccio minimalista in cui era stato confinato nelle crisi cicliche precedenti, come bene ha ricordato, ad esempi, Margherita nell'ambito specifico del finanziamento della ricerca e nella rimodulazione dei saperi, rivalutando il ruolo del soggetto pubblico.

Indubbiamente tutto questo ci porta a quello che è stato il cuore degli interventi, cioè il potenziamento del ruolo dell'amministrazione e sulla necessità della semplificazione, su cui si è molto soffermato Saro Ferrara, di cui è nota l'attenzione posta su questo tema.

Dobbiamo intendere la semplificazione in due sensi, che sono proprio evidenti nella lettura del Piano: una semplificazione intesa come razionalizzazione che presuppone un'assegnazione chiara di risorse per il raggiungimento dei risultati: su questo devo dire che Aristide ha ragione; il Piano è indubbiamente un Piano di investimenti e tutti gli strumenti perequativi previsti nel Piano si muovono in quella direzione. L'introduzione di indicatori quantitativi e qualitativi complessivi delle varie componenti del Piano, dovrebbero garantire la reale utilizzazione delle risorse programmate, anche se Luisa poi ci ha spiegato che l'allegato tecnico che dovrebbe dare concretezza a questi dati in realtà allo stato ancora non esiste.

Il secondo significato di semplificazione, cuore degli studi del diritto amministrativo, è adeguare le strutture organizzative alle funzioni da svolgere, come l'imperativo costituzionale ci insegna, senza essere sempre perseguito come dovrebbe: ad esempio, Aristide ci ricordava come le pur numerose modifiche della



conferenza di servizi non abbiano perseguito lo scopo voluto. Rimane l'esigenza di un recupero di buona amministrazione intesa come amministrazione efficiente rispetto al fine e non più come una semplificazione *tout court*, un feticcio ideologico, come ci ricordava Saro Ferrara.

L'altro punto emerso chiaramente da questo dibattito è che l'amministrazione pubblica costituisce al centro del Piano, considerata sotto un duplice profilo: come soggetto che deve mettere concretamente in atto i progetti inseriti all'interno del Piano e, al tempo stesso, come oggetto di un intervento riformatore, necessario quanto a implementazione di personale e competenze.

E qui emerge il problema del censimento dei fabbisogni - ce lo ricordavano sia Lorenzo sia Luisa - e la necessità di rafforzare le capacità amministrative, anche sotto il profilo della interdisciplinarietà, come bene avevamo già notato nell'ultimo convegno AIPDA dedicato ai saperi della pubblica amministrazione. Non è possibile porre ancora steccati tra settori scientifici, ma bisogna ricomporre il sapere, come afferma, ad esempio, Chiara Valerio nel suo volume "La matematica è politica". E' un compito importante e difficile che spetta a tutti noi.

La competenza e la passione che hanno animato le riflessioni degli amici che sono intervenuti e che ringrazio attestano che, pur nelle fisiologiche differenziazioni metodologiche di ciascuno (ad esempio Giuseppe Piperata propugnava una progettualità più spinta, quindi un nostro ruolo maggiormente pregnante all'interno del processo di attuazione), emerge l'idea che il Piano sia l'occasione per un ripensamento del fenomeno amministrativo, che comunque ci offre l'occasione di svolgere il ruolo di interlocutore delle istituzioni per la corretta ed efficace implementazione delle misure previste. Bisogna sollecitare l'assunzione di impegni che devono essere realistici, come è richiesto dalla Commissione europea, che ha dimostrato pragmatismo nell'affrontare il tema della ripresa e della resilienza.

Un'ultima notazione: i singoli piani nazionali, nell'individuare le misure proposte per affrontare le raccomandazioni promananti dall'UE, puntano a rafforzare la situazione sociale ed economica di ciascuno Stato, all'esito ovviamente di una serrata negoziazione tra istituzioni europee e governi nazionali.

Ma quale è l'obiettivo ultimo? L'obiettivo ultimo è sempre comunque quello di un approccio sistemico di tutti i Piani, perché, come sottolinea lo stesso Mario Draghi in chiusura della sua presentazione al Piano, i singoli Piani si collocano all'interno di un'Europa più forte e solidale, quindi il fine ultimo dei Piani è sì quello di rafforzare le strutture interne, ma tale rafforzamento interno degli Stati trova il suo reale dimensionamento nel progetto, più ampio e più ambizioso, di rafforzamento della resilienza dell'Europa tutta.

In questo scenario di costruzione del futuro dell'Unione e di definizione delle sue priorità, andrebbe sollecitato un intervento più attivo dei cittadini europei; come ha sottolineato la Presidente della Commissione anche di recente, a proposito della conferenza sul futuro dell'Europa di imminente avvio. Le persone devono essere al centro di tutte le nostre politiche, quindi se la formazione del Piano è stata il frutto di una negoziazione di tipo politico, nella fase di implementazione è auspicabile e necessario un ampio coinvolgimento dei cittadini, secondo un approccio dal basso, al fine di rafforzare i processi democratici dell'UE nella definizione delle sfide e delle strategie per le politiche europee dei prossimi anni.

Quindi, i nostri piani devono essere certo attuati, ma devono avere un dimensionamento che supera il limite nazionale e quello generazionale.

Ovviamente, non possiamo immaginare un disegno di riforma globale della pubblica amministrazione o immaginare un programma di sostituzione di una società perfetta ad una società imperfetta, a noi spetta il compito di immaginare e realizzare quelle riforme e quegli interventi che sono obiettivamente possibili.

Il compito di noi giuristi pubblicisti è quello di supportare questo processo di cambiamento e lo sforzo che stiamo portando avanti come AIPDA, anche grazie alla generosità intellettuale dei nostri Colleghi, ci sprona ad andare avanti.

Chiudo dando appuntamento, come ricordava il nostro presidente Francesco Manganaro, al 28 maggio, per il convegno su innovazione e digitalizzazione, che Gabriella Racca sta organizzando.

Ringrazio ancora una volta tutti i colleghi che oggi con così poco preavviso ci hanno dato un assaggio di quello che sarà il nostro dibattito scientifico e culturale dei prossimi mesi.

Grazie.

**PROF. FRANCESCO MANGANARO**

Bene, un saluto a tutti, non c'è altro da dire se non ringraziare tutti della presenza, i relatori e gli interventori per le loro riflessioni.

Siamo stati quattro ore assieme, abbiamo fatto un bellissimo incontro, che ci lascia molti spunti su cui ragionare, abbiamo cominciato un percorso che continueremo.

Grazie a tutti!