

Per un'attuazione efficiente del PNRR: alcune proposte

Premessa. L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza richiede soluzioni straordinarie.

La realizzazione tempestiva delle opere e degli interventi sostenuti dall'UE necessita di un'organizzazione e di procedure adeguate. Si tratta di una via obbligata, imposta dalla lentezza e dalle disfunzioni riscontrabili nella macchina amministrativa e, più ampiamente, nell'assetto istituzionale, in ragione delle quali, del resto, il Piano stesso prevede importanti riforme strutturali.

Le misure che si propongono hanno carattere sperimentale. La loro osservazione potrebbe offrire elementi utili per le riforme della PA e della giustizia rientranti tra gli obiettivi primari del Piano stesso. L'eventuale adozione, nell'ambito dei processi riformatori pianificati, di meccanismi che si dovessero rivelare utili in tale fase dovrebbe avere luogo, tuttavia, dopo un'attenta riflessione.

Occorre considerare, infatti, che si tratta pur sempre di soluzioni pensate in un contesto emergenziale.

1. Le scadenze imposte a livello europeo per l'esecuzione delle opere pubbliche e degli interventi attinenti alle priorità trasversali del PNRR (parità di genere, giovani, Sud e riequilibrio territoriale) necessitano, *sul piano organizzativo*, di una *struttura semplificata e centralizzata*, anche se pur sempre soggetta a efficienti e adeguati meccanismi di controllo e di garanzia.

Si suggerisce, in primo luogo, l'introduzione, di una "**cabina di regia**" politica a livello centrale, che potrebbe essere individuata nel Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) o eventualmente in un altro Comitato interministeriale appositamente istituito. Appare indispensabile, inoltre, un sistema unificato e omogeneo di definizione e condivisione dei **dati utili** all'attuazione del Piano.

2. Occorrerebbe allestire, in secondo luogo, una **struttura tecnica** strettamente collegata alla cabina di regia, con **articolarioni territoriali** presso le prefetture, eventualmente integrate con tecnici specializzati e in grado di monitorare costantemente lo svolgimento dei lavori. Sarebbe opportuno che tali strutture fossero collegate alle **procure regionali della Corte dei conti** e che quest'ultima relazionasse periodicamente alle Regioni, al Parlamento e al Governo sullo stato di avanzamento dei lavori. Tale organizzazione dovrebbe essere sottratta al controllo politico e il suo funzionamento potrebbe utilmente giovare di un **sistema informatizzato di condivisione dei dati**.

3. Per far fronte a ritardi ingiustificati e a inadempienze nella realizzazione delle opere progettate, dovrebbe procedersi a una tempestiva attivazione dei **poteri sostitutivi** previsti dal secondo comma dell'art. 120 della Costituzione. Per ogni opera e intervento si dovrebbe individuare l'**amministrazione responsabile**, cui spetterebbe anche la titolarità del relativo finanziamento. Per le opere e per gli interventi territorialmente localizzati, l'ente responsabile dovrebbe essere tendenzialmente un **comune**. Nella medesima prospettiva, sarebbe utile potenziare le **conferenze di servizi**, al fine di coordinare interventi con altre amministrazioni, facendo ricorso, ove necessario, a **poteri sostitutivi**.

4. Sul piano delle **procedure**, si suggerisce l'introduzione di una **disciplina speciale** che si ispiri alla logica del "modello Genova", con gli adattamenti resi necessari dalla quantità e dalla varietà delle opere e degli interventi previsti dal PNRR.

Occorrerebbe, in primo luogo, una **legge speciale** che semplificasse le **procedure di affidamento** dei lavori e degli acquisti, consentendo di operare in deroga alla legislazione vigente, fatta eccezione per le disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE.

5. Tale disciplina speciale dovrebbe dichiarare di "**interesse strategico nazionale**" (sul modello del "decreto ILVA") tutte le opere finanziate col PNRR, limitando gli effetti di eventuali sequestri giudiziari che impedissero la prosecuzione dei lavori solo qualora ne derivasse un serio pregiudizio per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori (Corte cost. 85/2013 e 58/2018). Dovrebbe anche sospendere l'applicazione delle norme sulla **sospensiva degli atti amministrativi** se da essi derivasse l'interruzione dei lavori: gli interessati potrebbero agire successivamente per il risarcimento del danno, ma non impugnare gli atti con richiesta di sospensiva.

La legge dovrebbe limitare ulteriormente, rispetto alla riforma già intervenuta, l'applicabilità dell'art. 323 c.p. (**abuso di ufficio**) ai funzionari coinvolti nelle procedure semplificate previste dal PNRR, impedendo che la fattispecie in questione riguardi ogni violazione di legge. Dovrebbero essere aggravate però le **sanzioni penali** per corruzione, concussione e reati legati alla criminalità organizzata. Tali misure, riguardanti i rimedi giurisdizionali, appaiono utili anche per le procedure diverse da quelle inerenti alla realizzazione delle opere pubbliche, come quelle riguardanti l'assunzione del personale necessario a rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali impegnati nell'esecuzione degli interventi previsti dal PNRR.

6. La legge speciale, come si è detto, avrebbe anche un **carattere sperimentale**, in vista della riforma della PA. Andrebbe, dunque, istituito un **osservatorio** (forse in seno all'**ANAC**) preposto al monitoraggio della sua applicazione, in collegamento con gli uffici impegnati a elaborare le riforme.

Le soluzioni prospettate potrebbero consentire un'efficiente esecuzione del PNRR, senza sacrificare i beni di rilevanza costituzionale messi a rischio dalle straordinarie condizioni di emergenza in cui gli interventi pianificati dovranno realizzarsi.

Prof. Roberto Bin

Prof. Alessandro Morelli