

Senato della Repubblica - Commissioni riunite 1^a e 7^a

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2398, concernente conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

mi sia consentito, in via preliminare, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per avere richiesto un mio contributo sull'argomento.

1. Il provvedimento in esame, concernente la conversione in legge del d.l. n. 36/2022, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), rappresenta un'occasione forse irripetibile per il Paese, per la vastità degli ambiti che va ad interessare e per tutti i motivi che si proverà ad osservare.

Si tratterà di valutare, dunque, non tanto la bontà delle intenzioni del legislatore, quanto soprattutto l'efficacia delle soluzioni individuate, tanto più alla luce della particolare *urgenza* espressa dal provvedimento per i fattori contingenti a noi tristemente noti.

L'ampiezza degli ambiti di intervento fa del PNRR, com'è stato detto e scritto in questi mesi, quasi una sorta di riedizione del "Piano Marshall", se non altro per le numerose opportunità che offre, a vari livelli, nell'immediato indomani della pandemia.

In questa sede, non si potrà certo operare un commento sistematico del disegno di legge, nel suo complesso articolato, ma si può piuttosto cercare di fornirne un inquadramento panoramico, nel contesto ordinamentale su cui è destinato ad incidere, formulando brevi considerazioni puntuali su taluni dei principali profili che lo caratterizzano.

2. Mai come in questa circostanza, per le motivazioni che è fin troppo semplice intuire, al legislatore si richiederebbe uno sforzo rivolto nella direzione della qualità della regolazione, considerata la delicatezza dei piani di intervento e dei relativi strumenti di attuazione.

Una disciplina in qualche misura *difettosa* del PNRR finirebbe, difatti, col tradursi essa stessa in un *vulnus*, potenzialmente irreparabile, per interi settori nevralgici della nostra società e della nostra economia.

Superficialmente e prima di entrare nel merito delle singole disposizioni, non si può fare a meno di riscontrare, tuttavia, come di consueto ormai nella nostra legislazione, una certa, forse inevitabile, complessità nello stile adottato (commi lunghi, sintassi faticosa, ecc.), che, unita anche alla varietà

delle materie interessate, non giova certamente alla chiarezza normativa e si teme, quindi, che possa dare luogo ad incertezze in sede applicativa.

3. Esaurita, dunque, questa doverosa premessa metodologica, si può passare a considerare alcuni degli aspetti maggiormente significativi contemplati dal disegno di legge.

In linea generale, si può affermare che il provvedimento miri a realizzare una rigenerazione della nostra P.A., nella prospettiva, spesso fin qui vanamente inseguita, di quel buon andamento evocato dall'art. 97 Cost., al quale è giunto il momento di attribuire connotati (leggi soprattutto: efficienza e trasparenza) più concreti, senza alcuna concessione all'ineffettività.

Non vi è chi non veda, proprio nel rinnovamento della P.A. – dal reclutamento del personale (cfr. art. 2 sulla piattaforma unica di reclutamento per centralizzare le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni) al rafforzamento dell'etica pubblica (cfr. art. 4) – un presupposto essenziale per l'attesa ripartenza, a cominciare dall'ambito economico.

Si tratta di elementi che viaggiano obbligatoriamente di pari passo, se si pensa che l'etica pubblica può attecchire solo in presenza di un'amministrazione trasparente, che renda, cioè, conoscibili i risultati della propria attività.

L'improduttività e l'inefficienza che ancora affliggono tanti gangli della nostra burocrazia, specie se confrontata con i più avanzati *standard* europei, hanno costituito non di rado un freno sulla via del progresso, contribuendo in misura determinante alla scarsa attrattività e competitività del Paese.

Dovrebbe risultarne una nuova *cultura* (nel senso di "visione") dell'amministrazione pubblica, come testimoniato anche dall'impulso che si è ritenuto di dare alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (art. 12), nell'auspicio di farne qualcosa di simile a quello che l'*ENA* aveva lungamente significato per i nostri cugini d'Oltralpe.

4. Analogamente, le opportunità occupazionali offerte a vari livelli dal PNRR rappresentano un appuntamento epocale per favorire finalmente un ricambio generazionale in settori strategici del Paese e per distribuire in maniera più equa la ricchezza in seno alla società, agevolando l'emancipazione delle giovani generazioni, cui era stato a lungo precluso l'accesso ai ruoli dell'amministrazione pubblica.

Anche nel mondo dell'Università (cfr. art. 14) si annunciano profondi cambiamenti, che ci si augura possano contribuire, a loro volta, all'ammodernamento del Paese, attraverso un'attività di formazione in grado di riconoscere e premiare il talento, l'impegno, il merito e dalla quale possa venir fuori una classe dirigente di qualità.

5. Il PNRR va ad incidere anche nel settore giustizia (cfr., ad es., artt. 9 e 13), che pure sconta criticità ataviche ed un divario preoccupante tra il modello astratto definito nel titolo IV, parte II della Carta e lo sviluppo effettivo del sistema, a cominciare dalla dolente nota dell'efficienza della macchina giudiziaria, non priva, a sua volta, di ricadute negative ulteriori, sullo svolgimento del traffico giuridico-economico.

Il potenziamento dell'organico giudiziario indotto da questo intervento, ma anche dall'introduzione del c.d. ufficio del processo (per effetto degli artt. 1 co. 18, legge n. 206/2021 e 1 co. 26, legge n. 134/2021), oltre a rispondere agli obiettivi occupazionali già descritti al punto precedente, mi sembra possa rivelarsi congeniale anche a realizzare una visione maggiormente democratica e partecipata della giurisdizione, in conformità con il disegno costituzionale, che vuole la giustizia amministrata *in nome del popolo* (art. 101, co. 1 Cost.).

Molto dipenderà, tuttavia, dall'applicazione che vorrà farsi in concreto delle novità introdotte, ovvero dalla valorizzazione che si riterrà di dare, ad esempio, a questa figura di recente conio, parzialmente estranea alla nostra tradizione giudiziaria.

6. Ulteriore attenzione è dedicata all'impresa (art. 42), sulla quale il legislatore ha avuto modo di intervenire a più riprese negli ultimi tempi, a partire dal correlato tema del sovraindebitamento, già disciplinato dal d.lgs. n. 14/2019 (c.d. codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

Si tratta, evidentemente, di un elemento centrale per ipotizzare scenari di ripresa, tenuto conto della diversa incidenza che l'emergenza sanitaria è (stata) in grado di produrre sulle varie categorie.

Sarà fondamentale, tuttavia, munire di piena effettività gli strumenti di recente introduzione, perché non si rivelino, alla prova dei fatti, delle armi spuntate e possano realmente offrire soluzioni adeguate ad imprenditori e consumatori.

Diversamente, la crisi rischierà di acuire, in maniera a quel punto irreversibile, le già profonde differenze che caratterizzano la nostra società, generando nuove fasce di disagio, a fronte di una ricchezza sempre più appannaggio di pochi eletti.

Ecco perché, dunque, approcciando questi temi, diviene necessario rimettere al centro dell'agenda politica i valori del lavoro (pensiamo alla sicurezza sui luoghi di lavoro, cfr. art. 20) e del risparmio, sui quali si era costruita la nostra costituzione socio-economica, nella loro vocazione originaria di propulsori di benessere e progresso diffusi, conformemente ai principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale (artt. 2-3 Cost.).

7. Il provvedimento in esame dedica diverse disposizioni (artt. 23 ss.) ad ambiente, fonti di energia e infrastrutture.

L'appuntamento importante costituito di per sé dal PNRR riveste una rilevanza ancora maggiore con riferimento a quest'ambito, dovendo il Piano necessariamente traghettare il Paese verso i tanto decantati traguardi della transizione ecologica e digitale.

Può essere questa l'occasione per dare senso compiuto alla recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost., per effetto della l. cost. n. 1/2022, che, altrimenti, in assenza di interventi strutturali, sarà destinata a rimanere un'operazione fine a sé stessa e priva di effettiva capacità di incidere sull'esistente.

Potrebbe essere questa, altresì, l'occasione per provare a risolvere alcune delle contraddizioni emergenti dal nuovo testo dell'art. 9 Cost., alla luce della potenziale dicotomia tra ambiente e paesaggio, nei termini in cui la tutela del primo può paradossalmente rischiare di arrecare danno al secondo (si pensi all'esempio delle famigerate pale eoliche, che generano sì energia pulita, ma deturpando l'armonia estetica del panorama).

Tuttavia, al di là delle critiche che sono state legittimamente avanzate in dottrina sulla l. cost. n. 1/2022, in una prospettiva ottimistica, la riforma potrebbe rivelarsi anche l'ideale presupposto logico-giuridico per una decisa inversione di rotta delle politiche ambientali, tanto più in considerazione della grave crisi energetica determinata dalla guerra in corso.

8. In conclusione, si può dire che gli interventi previsti dal provvedimento in esame (e, dapprima, dal decreto-legge in corso di conversione) vadano a comporre un mosaico estremamente complesso, ma dal quale, ci si augura, il Paese potrà uscire migliorato nei suoi pilastri fondanti (economia, coesione sociale, amministrazione, ambiente, istruzione, formazione, ricerca).

Tuttavia, ritengo che non saranno tanto le soluzioni tecnico-normative individuate in fase di conversione del decreto, sulle quali pure si è provato ad esprimere alcune considerazioni in questa sede, a determinare l'effettiva riuscita di quest'impresa, quanto soprattutto l'interpretazione che il decisore politico a tutti i livelli saprà dare di tali percorsi, in uno snodo cruciale della nostra storia, paragonabile solo – per la drammaticità delle condizioni, ma anche per le speranze di rinascita – al secondo dopoguerra.

Restando a disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono i migliori saluti.

Roma, 20 maggio 2022

Luca Longhi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico

Università Telematica Universitas Mercatorum

luca.longhi@unimercatorum.it