

UN CONVEGNO SU RIFORME, INVESTIMENTI E CONTROLLI ALLA LUCE DEL PNRR

Il 22 novembre 2024, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell'Università degli Studi di Palermo, si è tenuto il convegno «Riforme, investimenti e controlli. Effetti durevoli e prospettive del PNRR», organizzato nell'ambito del progetto PRIN 2020 «Re.S.To.Re. – Recovering the State Towards a Reformed Economy» di cui è principal investigator Aldo Sandulli (LUISS).

Dopo i saluti istituzionali da parte di Lorenzo Saltari (Università di Palermo), che ha moderato il dibattito, il primo intervento è stato quello di Martina Conticelli (Università di Roma – Tor Vergata) con una relazione dal titolo “Il PNRR e le riforme: effetti e impatto a lungo termine sull'attività delle pubbliche amministrazioni”. Il PNRR presenta una struttura peculiare (dimensione ultrastatale, riforme orizzontali, settoriali e abilitanti), che lo rendono un intervento unico nel suo genere rispetto alle altre riforme amministrative finora compiute. Tuttavia, a fronte di una diversa struttura, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha in comune con le altre riforme l'esigenza di semplificazione. La struttura peculiare, tuttavia, comporta alcuni nodi problematici. In particolare, il PNRR realizza un forte accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ragione delle funzioni di impulso a questa assegnate a discapito sia del Parlamento sia degli Enti locali (che sono i primi destinatari delle misure di ripresa). Inoltre, l'attuazione del PNRR richiede prima che vi siano interventi normativi e poi di tipo procedurale. Sotto tale aspetto, gli attuali assetti organizzativi risultano inadeguati ad affrontare cambiamenti così veloci come quelli richiesti dal Piano. In definitiva, il rischio che emerge è quello che gli interventi previsti dal PNRR non siano in grado di generare effetti permanenti sulle capacità organizzative e di progettazione delle pubbliche amministrazioni ma che anzi si stia tendendo verso una eccessiva burocratizzazione (ad es. per gli stringenti oneri di rendicontazione).

Successivamente, Marco Macchia (Università di Roma – Tor Vergata), ha svolto una relazione dal titolo “Il PNRR ed i contratti pubblici: un codice di principi è funzionale all'attuazione del Piano?”. L'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha comportato l'esigenza di riformare il settore degli investimenti e di potenziare la capacità delle pubbliche amministrazioni. Strumento all'uopo deputato è stata la riforma del nuovo codice dei contratti pubblici, avvenuta con il D. Lgs. n. 36/2023. In primo luogo, il rafforzamento delle strutture amministrative è avvenuto migliorando la qualità delle stazioni appaltanti attraverso un sistema di valutazione preventiva. Si tratta di uno strumento dalla dubbia efficacia in quanto, per un verso, i criteri di accreditamento delle stazioni appaltanti sono elastici e discrezionali e, per altro verso, non trova applicazione ai contratti di importo ridotto (che rappresentano la maggior parte dei contratti pubblici). Sono state inoltre previste, inoltre, modalità di conclusione del contratto particolarmente celeri (ad es. innalzando la soglia per procedere ad affidamento diretto) e pregnanti obblighi di digitalizzazione, nell'ottica di realizzare un vero e proprio cambiamento culturale all'interno delle pubbliche amministrazioni (nonostante ancora alcune amministrazioni siano restie a condividere le proprie informazioni digitalmente, ad es. le banche dati in uso al Ministero della Giustizia per verificare la posizione degli appaltatori). Passando alla struttura del nuovo codice, spunti di riflessione emergono dall'analisi dei principi ivi contenuti. Infatti, in maniera differente rispetto al passato, la Commissione Speciale del Consiglio di Stato (incaricata di redigere il nuovo testo) ha deciso di fornire una definizione quanto più puntuale possibile con la duplice finalità di esplicitare i fili conduttori della riforma e di evitare che sia le pubbliche amministrazioni sia la giurisprudenza potessero farne un uso distorto.

Infine, Elisa D'Alterio (Università di Catania) ha concluso con una relazione dal titolo “I controlli pubblici ed il PNRR”, all'interno della quale ha esaminato l'attuale struttura dei controlli pubblici sul PNRR e ne ha evidenziato i principali problemi di attuazione. Si tratta di un sistema multilivello, che per la prima volta non coinvolge solo i tradizionali soggetti deputati a tali funzioni (ad es. il MEF) ma direttamente le istituzioni europee. Si tratta di una novità che trova fondamento nella modifica della disciplina delle risorse proprie dell'Unione europea (avvenuta in vista dell'attuazione del Recovery Resilience Facility-RRF). Precedentemente, le entrate finanziarie dell'Unione erano formate soprattutto da trasferimenti da parte degli Stati membri, sulla base di determinate percentuali, che andavano a

finanziarie varie misure (fondi di coesione, ecc..) a disposizione degli stessi Stati e su cui veniva – e viene tuttora – esercitato un controllo a posteriori da parte delle istituzioni europee. Oggi, è stato riconosciuto, attraverso l'anzidetta modifica, il potere della Commissione europea di ricorrere all'indebitamento sui mercati finanziari, gravante direttamente sul bilancio dell'Unione. Ciò comporta un interesse diretto dell'Unione all'esercizio, sia preventivo sia successivo, dei controlli sul corretto adempimento da parte degli Stati membri delle misure dei loro piani di ripresa e resilienza, in conseguenza del quale viene disposto il versamento delle quote finanziate grazie al RRF. A livello nazionale, la Ragioneria Generale dello Stato, anche attraverso un apposito Ispettorato generale per il PNRR, è affidataria dei controlli principali, interfacciandosi direttamente con la Commissione europea. I controlli riguardano anche aspetti concernenti il merito delle varie riforme da attuare (ad es. proprio in materia di appalti, la stesura del nuovo codice è stata supervisionata dai tecnici delle istituzioni europee). Questo sistema di controlli, tuttavia, potrebbe celare una forma di "cogestione" delle riforme da parte dell'Unione europea, venendosi a creare una vera e propria forma di dipendenza strutturale basata sulla leva finanziaria.

ANTONIO MANDARA