

PRESENTAZIONE

Alla base di questo lavoro vi è l'intenzione di offrire alcuni spunti di riflessione a partire dalle riforme contenute nel PNRR, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la cui presentazione è prodromica al fine di beneficiare dei fondi europei del Next Generation EU. Si tratta di una analisi del PNRR con lo sguardo rivolto in parte al passato, per quel che riguarda le occasioni mancate, e in parte al futuro nello spirito di cogliere le occasioni che il Piano stesso offre al nostro paese.

Il piano italiano, presentato il 30 aprile 2021, è stato oggetto della proposta di approvazione della Commissione del 22 giugno 2021 COM(2021) 344 final 2021/0168 (NLE) ed è stato infine approvato dal Consiglio il 13 luglio 2021. Le norme che dovranno disegnare l'attuazione del PNRR sono in divenire e sarà interessante confrontare nel prossimo futuro quali fattori di criticità oggi conosciuti e quali concreti elementi di svolta verranno infine affrontati e proposti in ciò che governo e parlamento sapranno emanare nel prossimo futuro.

Il PNRR contiene quattro temi di riforma, Pubblica Amministrazione, Giustizia, Semplificazione e Concorrenza, e una sezione relativa agli investimenti che tuttavia non è stata oggetto di particolari approfondimenti in questo lavoro. Il piano di riforme abbraccia settori e elementi di criticità che sono già da tempo oggetto di riflessione accademica, normativa ed anche senza dubbio giornalistica. Per questa ragione il presente fascicolo di Studi Urbinati tenta di fornire un contributo sia sulla storia e lo stato dell'arte delle riforme del passato annunciate, tentate e spesso incagliate e che ora sono riproposte con determinazione all'interno del PNRR, sia sulle prospettive future che nel Piano sono delineate. La determinazione di oggi nasce sia dalla criticità del momento storico che la pandemia ci ha imposto sia dalle opportunità che il massiccio finanziamento contenuto nel PNRR offre. Si tratta certamente di una occasione storica e forse irripetibile.

La struttura del lavoro ricalca quella del PNRR, essendosi ciascun Autore occupato di uno dei temi contenuti nella sezione Riforme del PNRR, nella cornice generale inquadrata dal contributo introduttivo di Paolo Polidori ("Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: analogie con il passato e un approfondimento sul tema giustizia").

Il settore della Pubblica Amministrazione rientra tra quelli che sono stati destinatari negli ultimi anni del maggior numero di interventi di riforma. Al riguardo, Nicola Giannelli ("Il cammino delle riforme della pubblica

amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR”), si è interrogato sulla possibile “svolta pragmatica” del PNRR nel contesto del cammino oramai pluriennale delle riforme della Pubblica Amministrazione italiana.

Analogamente, il “sistema giustizia”, sia sul versante civile, sia su quello tributario, ma anche su quello penale, è stato oggetto di numerosi tentativi di riforma, ancorché di scarso successo, che si sono succeduti negli anni. Di questi aspetti si sono occupati, rispettivamente, Andrea Giussani (“PNRR e giustizia civile”), Marilisa Mazza (“Lineamenti e prospettive di riforma della giustizia tributaria”) e Gabriele Marra (“Il sistema penale resiliente e «l’argine rotto al torrente delle opinioni». Profili ordinamentali”).

L’ambito della “Semplificazione” è quello che ha interessato il maggior numero di proposte di riforma, in ragione della molteplicità dei settori nei quali si sono manifestate le esigenze di miglioramento della qualità della legislazione (si veda il contributo di Massimo Rubechi “PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione”), di affinamento del quadro normativo in materia di contratti pubblici sia sul piano penalistico (si vedano i contributi di Alessio Infantino, “Maladministration e semplificazione nel cantiere della resilienza” e di Cecilia Ascani, “L’impatto del PNRR nell’ambito dell’anticorruzione”), che amministrativistico (v. Alberto Clini, “Specialità e ordinarietà nei modelli di riforma del diritto amministrativo”) e fiscale (v. Francesca Stradini, Il federalismo fiscale tra principi tributari e prospettive di attuazione).

Infine, anche la proposta riforma della concorrenza ha dato modo di formulare riflessioni sull’incidenza di valori non economici in tale settore (v. Edoardo Rossi, “Rilievi internazionalistici su concorrenza e valori sociali a margine del PNRR”).

Lo scopo dei singoli contributi non è stato quello di fornire un commento analitico alle singole misure proposte nel PNRR, o di approfondire compiutamente le disposizioni degli strumenti normativi di attuazione dello stesso che sono state adottate e che si susseguiranno nei prossimi mesi. Ciò sarebbe stato impossibile in quanto la realizzazione del PNRR è attualmente in divenire e forse si potranno fare delle riflessioni sul successo o insuccesso del Piano solamente fra qualche tempo.

Si è trattato, piuttosto, di individuare criticamente le linee direttive delle proposte relative alle singole tematiche di riforma, per poi sviluppare riflessioni originali concernenti alcuni profili di particolare interesse, tenendo conto delle “parole d’ordine” che ci sembra abbiano influenzato trasversalmente la stesura del piano: efficienza, efficacia, innovazione, resilienza e sostenibilità.

La speranza congiunta di tutti gli Autori è che questo agile e tempestivo lavoro, frutto di un primo momento comune di riflessione e confronto, possa contribuire ad arricchire il dibattito intorno alle novità delle linee di riforma fissate nel PNRR con l'auspicio di riuscire a riprendere ed ampliare le riflessioni qui avviate alla luce di quelle che saranno le misure di attuazione dei principi fissati in esecuzione del PNRR.

Gabriele Marra
Paolo Polidori
Edoardo Rossi