AIPDA
Progettare la ripresa: occasione da non sprecare per il bene del Paese.

Il programma del Next Generation EU e la strategia nazionale per la ripresa.
Ciclicamente l'umanità si è trovata ad affrontare crisi globali, a volte di tipo sanitario, altre volte di tipo economico o ambientale, atre ancora di tipo bellico o di altra natura, più o meno drammatiche. E' sempre riuscita a superarle e a ripartire, ricostruendo quanto la crisi aveva demolito. La recente crisi prodotta dalla pandemia da Covid-19 si sta dimostrando spaventosa per estensione, per durata, ma soprattutto per i costi in termini di vite umane, di risorse economiche, di limitazioni della libertà individuale e collettiva, nonché di rinunce di ogni tipo. Le nostre società appaiono profondamente ferite. Siamo, tuttavia, convinti - non per solo ottimismo, ma alla luce dei primi risultati ottenuti in sede scientifica nella lotta al virus - che anche questa volta ne usciremo. Ma per farlo, bisogna agire subito, avendo chiari quelli che sono i tre obbiettivi fondamentali per vincere la sfida: garantire per prima cosa la salute delle persone, far ripartire prima possibile i processi economici, continuare sempre a guardare al futuro, investendo in innovazione, istruzione, ricerca.
In questo momento, il nostro Paese, l'Italia, come altri Paesi della nostra Europa, si trova in una fase molto delicata della crisi: per un lato, è ancora quotidianamente impegnata a lottare contro una pandemia che colpisce la popolazione ad ondate di diversa intensità e, per un altro, deve decidere come far ripartire la società e l'economia. I tempi a disposizione sono estremamente ridotti e in queste circostanze agire con la massima rapidità può fare la differenza. Le strategie da adottare, poi, si collocano in uno scenario più ampio, di matrice europea, noto come Next Generation EU. Si tratta di un programma di intervento straordinario, voluto dalle Istituzioni europee per favorire il contrasto della pandemia da parte dei Paesi membri e un rapido ritorno alla normalità. Per l'Italia il programma NGEU ha previsto risorse per circa 209 miliardi di euro, da investire in 6 missioni strategiche, sviluppate intorno a singoli progetti e specifici interventi individuati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), da approvare entro aprile di questo anno. Operazione non semplice, come dimostrano non solo le turbolenze politiche che intorno ad essa si stanno registrando, ma anche i tanti dibattiti, soprattutto in sede scientifica, che ne stanno accompagnando l'evoluzione cui si aggiungono le sempre presenti criticità incontrate dall'Italia nell'utilizzo dei fondi strutturali europei che rischierebbero di rendere irrealizzabile l'intero processo del recovery Plan.
Nessuna meraviglia per quanto sta avvenendo, quindi, anche perché, non solo dalle risorse messe a disposizione dall'UE dipenderanno concretamente la salvezza e la ripartenza della nostra società, ma in particolare dalla scelta dei progetti su cui investire tali risorse dipenderà il disegno futuro del nostro Paese. Altrettanto importante sarà fissare il contesto istituzionale e regolativo all'interno del quale, una volta approvato e finanziato il PNRR, dovranno poi concretamente essere realizzati i singoli progetti e interventi. Si tratta, quindi, di un'occasione unica per il nostro Paese, che per nessuna ragione dobbiamo sprecare. In tale prospettiva, allora, nel rispetto più profondo per le Istituzioni chiamate a decidere responsabilmente in questo delicatissimo passaggio della storia della nostra Repubblica e solo con l'intento di contribuire con le idee alle sfide che ci attendono, come accademici e studiosi del diritto e del processo amministrativo intendiamo esprimere alcune nostre riflessioni su alcune condizioni fondamentali che dovrebbero accompagnare il percorso in atto di progettazione della strategia per la ripresa.

Uscire dalla crisi, restando nel quadro costituzionale.
Le epidemie, come i conflitti e i disastri naturali, sono eventi eccezionali, destinati a sconvolgere gli assetti ordinari e che richiedono risposte basate su misure *ad hoc* o anche derogatorie rispetto all'esistente. Davanti alla recente pandemia, è stato costante il riferimento alla nota affermazione

schmittiana, secondo cui «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione», proprio per sottolineare come in questi casi competenze, regole e procedure possono perdere di importanza, mentre fondamentale è assumere le decisioni necessarie per far fronte alla crisi, e proprio in quella capacità di decidere può trovare fondamento la legittimazione dell'autorità che agisce. Si può essere più o meno d'accordo con una simile interpretazione, ma non vi sono dubbi sul fatto che in determinati frangenti essa rappresenta molto bene la realtà delle cose.
La lotta alla pandemia, soprattutto nei momenti più acuti di diffusione del contagio virale, ha richiesto decisioni urgenti, misure straordinarie, che in alcuni casi hanno inciso anche sulle più basilari libertà degli individui. Differenti livelli di potere, centrale e locale, del nostro sistema istituzionale hanno operato in condizioni di necessità, intervenendo con poteri *extra-ordinem*. Alcuni dei principi cardine su cui si basa il nostro ordinamento giuridico sono stati messi in discussione e persino la stessa Costituzione si è trovata sotto costante tensione.
Lo scenario a cui guarda il programma del NGEU e del PNRR è diverso, in quanto non è circoscritto alla situazione di crisi presente, ma guarda al futuro, non presuppone una situazione di emergenza, ma tende a disegnare un nuovo disegno di normalità. In tale prospettiva, allora la Costituzione deve essere nuovamente collocata al centro e indicata come il quadro stabile e ancora attuale, insieme a quello del diritto europeo, dentro il quale sviluppare coerentemente il progetto che verrà ipotizzato per la ripresa.

La pubblica amministrazione: una risorsa da valorizzare.
Ogni crisi porta con sé una riflessione su quanto è stato. Come Aipda abbiamo già avviato momenti di confronto, ponendo al centro del dibattito i temi maggiormente legati a questa fase di emergenza. E' nostra intenzione continuare ad alimentare tale confronto, in una prospettiva ancora più ampia riguardante i poteri pubblici, il loro ruolo rispetto alla società e all'economia e anche il rapporto del settore pubblico con il privato. Dovremo, al riguardo, interrogarci sui modelli e sui contesti che hanno, fino ad oggi, bilanciato il rapporto tra le due forze, soprattutto in quei settori, come la sanità, particolarmente colpiti dall'epidemia. Ma lo dovremo fare evitando derive ideologiche o apriorismi frutto di reazioni a caldo rispetto alle manifestazioni drammatiche degli effetti della crisi su beni primari come la salute, l'istruzione, la giustizia e le libertà.
Ma ripensare all'intervento dello Stato in economia e ridisegnare il ruolo del pubblico rispetto alla società, significa anche decidere come collocare la pubblica amministrazione nel processo di rilancio economico e di ripresa sociale.
Sarebbe ipocrita non riconoscere che durante l'epidemia le istituzioni politiche e amministrative hanno mostrato alcune difficoltà. Incertezza nella definizione delle azioni prioritarie da intraprendere, confusione nella comunicazione e nei rapporti con gli amministrati, scarso coordinamento e collaborazione tra i livelli istituzionali sono solo alcune delle criticità registrate nella gestione della prima fase della risposta alla pandemia. In particolare, sul versante dei rapporti tra centro e periferia, è mancato un quadro ordinamentale chiaro e stabile di ripartizione di ruoli e compiti. Ma è mancata tra gli attori istituzionali anche la capacità di cooperare nei luoghi a ciò deputati oppure affidandosi al principio di leale collaborazione, valore talmente elastico che sarebbe stato possibile invocare per dare copertura a molteplici iniziative o azioni condivise.
Tuttavia, tali criticità non giustificano una marginalizzazione della pubblica amministrazione, considerata soltanto un mero apparato burocratico cui assegnare in futuro compiti di mera esecuzione delle strategie di ripresa ipotizzate. Viceversa, dal ripensamento del ruolo della pubblica amministrazione si può ripartire anche nella prospettiva del rilancio dell'economia, immaginando una valorizzazione delle risorse che il sistema amministrativo italiano presenta, in modo che queste possano trasformarsi in energia positiva e contribuire alla rapida ricostruzione del tessuto sociale ed economico danneggiato dalla pandemia. Piuttosto che trovare fuori dall'amministrazione saperi e competenze per affrontare la ripresa, proviamo a cercarli all'interno dell'amministrazione stessa, lì

dove sicuramente sappiamo che ci sono, anche nel rispetto di quella che è la sua missione istituzionale più caratterizzante e che legittima il riconoscimento a questa di appositi poteri: prendersi cura degli interessi generali. Soluzioni al riguardo non mancano e sono state già avanzate sia nella prospettiva di supporto alla definizione delle politiche pubbliche sia nella concreta attuazione delle stesse, attraverso un rafforzamento della *capacity building* per l'accrescimento della efficienza delle amministrazioni pubbliche che vi sono coinvolte. Il PNRR è l'occasione giusta per metterle in pratica.

Riforme con obiettivi certi e regole chiare.

Il programma Next Generation EU offre all'Italia non solo un imponente ausilio economico per uscire dalla crisi pandemica, ma allo stesso tempo anche una straordinaria occasione per risolvere problemi che affondano le loro radici nel passato e per riprogrammare il nostro sistema e la nostra economia per il futuro.

E' facile immaginare che il PNRR rappresenterà qualcosa destinata ad andare ben oltre la qualifica formale di programma contenente i progetti da realizzare per la ripresa economica. Quel documento è destinato ad essere accompagnato da un conseguente piano di riforme che dovrà rendere poi effettive e praticabili le strategie ipotizzate e la concreta realizzabilità nei tempi programmati degli interventi progettati. Alcune di queste riforme sono "imposte", nel senso che rappresentano condizioni da rispettare per poter utilizzare i finanziamenti europei del NGEU, altre invece sono "scelte", nel senso che rappresenteranno le coerenti trasformazioni di sistema che dovremmo apportare a sostegno degli interventi strategici nazionali che decideremo di realizzare. Si aprirà, pertanto, una nuova stagione di riforme che interesserà la nostra economia, ma anche la nostra amministrazione e in particolare l'intera società. Come Paese, abbiamo una lunga esperienza in tema di riforme, la quale ci ha insegnato ormai che per garantirne il successo, una riforma non basta pensarla, ma soprattutto è necessario finanziarla e indirizzarla verso un obiettivo chiaro e ben definito. Il NGEU ci aiuta molto, poiché mette a disposizione i finanziamenti necessari. Spetterà, invece, a noi definire bene i fini verso i quali orientare le riforme necessarie a ricostruire il tessuto sociale ed economico, lacerato dal Covid-19. Altrimenti, lo sappiamo, anche la migliore riforma è destinata a rimanere sulla carta.

E per raggiungere questi obiettivi sarà necessario puntare anche sulla chiarezza delle regole. Non si tratta di una questione secondaria. Anche sotto questo aspetto, l'esperienza insegna. Durante la fase più acuta della pandemia, il sistema di produzione del diritto emergenziale immaginato dai decreti legge e dagli altri provvedimenti regolativi intervenuti non ha brillato per chiarezza e per coerenza rispetto al sistema delle fonti. La diffusione del virus ha trovato impreparate le nostre istituzioni, le quali hanno registrato e stanno ancora registrando numerose difficoltà nel riuscire ad organizzare la reazione necessaria a contenerne la diffusione e provare a sconfiggerlo definitivamente. Ciò in parte è dovuto al carattere pandemico della crisi e ai caratteri peculiari del virus, a cominciare dalla sua estrema contagiosità. Ma, in parte, tale situazione è riconducibile alla scarsa chiarezza del quadro giuridico di riferimento e all'incertezza nella azione di contrasto al virus. Ecco, allora, che un piano di rilancio dovrà necessariamente contare su regole chiare e in grado di promuovere quello che è uno dei valori più preziosi per il rilancio e la tenuta di un sistema economico: la certezza del diritto anche in un contesto emergenziale.