



La vicenda della Protezione Civile, al di là degli aspetti giudiziari e politici che interessano altre sedi, spinge *italiadecide* (www.italiadecide.it) a riproporre cinque semplici misure per superare il ricorso sistematico alle procedure d'emergenza e sciogliere il groviglio normativo e amministrativo che lo causa.

Le proposte sono compiutamente delineate nel Rapporto 2009 di *italiadecide*, "Infrastrutture e territorio", pubblicato da Il Mulino nel dicembre dello scorso anno.

1. Semplificare, consolidare e stabilizzare la disciplina normativa.

Necessità prioritaria è quella di non accrescere la selva di norme, procedure, organi e più in generale la dimensione della sfera giuridica e ordinamentale che avvolge il campo dei lavori pubblici. Si può intervenire in modo mirato (cfr. punto 3 delle *Conclusioni*, pag. 118 e cap. II, par. 4, "L'eccesso normativo", pag. 37, del Rapporto 2009), evitando nuove complicate riforme o meccaniche abrogazioni:

- a. riportare la disciplina generale degli appalti, senza ulteriori complicazioni, alle direttive dell'Unione (n. 17 e 18 del 2004), che hanno già consolidato e stabilizzato la normativa europea (cfr. punto 5 del cap. *Conclusioni*, pag. 120);
- b. esercitare le deleghe per la semplificazione ai sensi della legge n. 246 del 2005 intervenendo su specifici settori normativi omogenei concernenti tipi di opere affini (ad esempio impianti energie rinnovabili) in modo da produrre un immediato vantaggio operativo per le imprese; (cfr. cap V, par. 3, "sciogliere il groviglio autorizzativo", pag 85 ; cfr. punto 3 del cap. *Conclusioni*, pag. 118);
- c. garantire un vincolo generale di "stabilità normativa" nell'intera materia dei lavori pubblici; ogni nuova norma, legislativa o amministrativa, non si applica alle opere per le quali sia già in corso la gara di appalto o sia iniziata l'esecuzione, salvo che sia più favorevole per la rapida esecuzione dell'opera o riguardi la tutela della salute (cfr. punto 3 del cap. *Conclusioni*, pag. 118).

2. Superare l'esperienza dei commissari straordinari.

Introdurre un vero e proprio modello di funzionamento della P.A. per la realizzazione delle opere pubbliche: l'**Unità di Missione** come nuova modalità organizzativa delle strutture della PA interessate alla singola opera (cfr. cap. V, par. 8, *"La struttura di missione"*, pag. 111). Nell'**Unità di Missione** tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento per realizzare una grande opera convergono - sotto un'unica direzione - verso l'obiettivo di garantire adeguata istruttoria, tempi, risultati e qualità tecnica della progettazione e realizzazione dell'opera. Le decisioni della Unità di missione vincolano tutte le amministrazioni che sono state invitate a partecipare e sono orientate a garantire il risultato nei tempi previsti. In tal modo si punta a riportare all'ambito delle ordinarie procedure amministrative il grado di coordinamento ed il vincolo di risultato fin qui ottenuto solo con procedure straordinarie, mentre la semplificazione normativa di cui al punto 1 dovrebbe escludere la necessità di ogni ricorso ai poteri in deroga alle norme vigenti salvi i casi di effettiva emergenza

3. Rendere più trasparente il rapporto tra PA e imprese.

Parte integrante dell'Unità di missione dev'essere un "**soggetto facilitatore**", responsabile della informazione e del corretto svolgimento delle procedure amministrative nel corso di tutta la fase attuativa dell'opera. Questo soggetto rende **più trasparente il rapporto fra PA e imprese** superando meccanismi opachi, inefficienti e ipergiuridificati che operano a svantaggio delle imprese più produttive e favoriscono comportamenti opportunistici che dilatano i tempi di realizzazione delle opere e ne aumentano i costi (cfr. cap. V, par. 7.5, *"Facilitare il dialogo tra pubblica amministrazione e imprese"*, pag. 110).

4. Prevenire e ridurre il contenzioso amministrativo.

Molto spesso il contenzioso che interessa la realizzazione di opere pubbliche costituisce la sede in cui "si scaricano" le disfunzioni che riguardano il procedimento di realizzazione delle opere pubbliche. Sono necessari interventi volti a:

- a. Potenziare le procedure partecipative e di conseguenza porre come condizione di ammissibilità dei ricorsi l'aver partecipato al procedimento di consultazione pubblica ed escludendone l'ammissibilità per mancata considerazione di elementi che avrebbero potuto essere acquisiti durante le fasi istruttorie (*cfr. punto 4 delle conclusioni, cap. V, par. 5 "La riduzione del contenzioso", pag. 88 e cap V par 2 "La consultazione delle popolazioni e le compensazioni"*);
- b. Scoraggiare i ricorsi pretestuosi, attraverso un'analisi preliminare del ricorso (*cfr punto 4 delle conclusioni cap. V, par. 5 "La riduzione del contenzioso"*);
- c. Prevedere una più chiara ripartizione di competenza fra giudice ordinario e amministrativo, la definizione di tempi certi e di effetti incisivi della decisione cautelare, il rafforzamento delle procedure di precontenzioso, il **miglioramento della istruttoria tecnica e della qualità della progettazione**, che rappresenta la più efficace prevenzione dell'eccesso di contenzioso in quanto ne elimina i presupposti più frequenti (*cfr. cap. V, par. 4 "Superare le difficoltà della fase realizzativa", pag. 86*).

5. Unificare programmazione territoriale e finanziaria nei rapporti tra i livelli territoriali.

Deve essere unica la sede in cui – al massimo livello politico – si assumono contestualmente le decisioni sulla ripartizione delle risorse tra i livelli territoriali e quelle relative al finanziamento delle maggiori infrastrutture di interesse nazionale.

In tal modo le opere di interesse nazionale possono acquisire flussi stabili di finanziamenti concordati tra i livelli territoriali. Inoltre sia le opere d'interesse nazionale sia quelle di interesse locale sono contestualmente programmate nell'ambito degli strumenti di pianificazione gestiti a livello regionale e locale. Conseguentemente le compensazioni vengono negoziate in un quadro complessivo e non relativo ad una singola opera e ad un singolo interlocutore (*cfr. cap V, par. 6, "La stabilizzazione delle risorse finanziarie", pag. 94 e il punto 6 e 7 delle Conclusioni, pag. 121*).