

La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: questioni critiche e nuove prospettive

*The governance of the National
Recovery and Resilience Plan:
critical issues and new perspectives*

*Michela Giachetti Fantini**

* ENEA – Agenzia per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile.

Le opinioni espresse in questo articolo sono dell'Autore e non rappresentano o impegnano l'Istituzione d'appartenenza

Abstract

The paper examines the governance of the National Recovery and Resilience Plan in order to explore critical issues and new perspectives. The task of the Ministry of Economy and Finance, that will monitor the progress in the implementation of the Plan and will be the only point of contact with the European Commission, is crucial. The “Control Room” under the Prime Minister’s Office, that will ensure the intervention’s coherence with the overall strategy, performs a core function of coordination. The governance of the Plan envisages direct responsibility of national administrations and local authorities for carrying out the reforms and investments. The paper aims to analyse the impact of the PNRR on the form of government, in particular on the determination of national policy direction and on the relationship between Parliament and Government. The powers of direction and coordination of the President of the Council are enhanced to the detriment of the function of the Council of Ministers of determination of the general policy. This centralised governance, based on the Prime Minister’s Office, should be tempered by adequate forms of parliamentary control and monitoring in order to increase the role of Parliament and to safeguard Government accountability. Besides, the PNRR affects the balance between technocratic and political component in the decision making process at national and european level. The paper investigates on PNRR consequences on the form of state, in particular on the relationship between State and Regions, taking into account of the goal of reducing territorial asymmetries. A cooperative approach is necessary to foster the participation of regional and local autonomies in the implementation of the Plan. Furthermore, the papers intends to demonstrate that in the design of PNRR the strengthening of administrative capacity and the digitalisation and interoperability are finalized to ensure the right to a good administration.

In short, the PNRR is a driver of innovation for public institutions.

Keywords: *National Recovery and Resilience Plan, Governance, Digitalisation and Interoperability, Administrative Capacity, Right to a Good Administration.*

Introduzione

Le istituzioni comunitarie hanno indirizzato agli Stati membri prescrizioni puntuali sulla governance dei Piani nazionali di ripresa e resilienza con le Linee guida della Commissione europea¹ e con il Regolamento (UE) 2021/241 sul Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (regolamento RRF)².

-
1. Commission Staff Working Document, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, Brussel, 22 gennaio 2021, consultabile in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf
 2. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility-RRF), consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>

In data 30 aprile 2021 il Pnrr dell'Italia è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea³. In data 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio⁴, accompagnata da una dettagliata analisi⁵, con la quale ha fornito una valutazione globalmente positiva del Pnrr italiano. In data 13 luglio 2021 il Pnrr dell'Italia è stato oggetto di approvazione definitiva con la decisione di esecuzione del Consiglio⁶, che ha recepito la proposta della Commissione europea⁷.

Sotto il profilo strutturale, il Pnrr si fonda su tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, coesione sociale) e si articola in sei missioni, sviluppate in 16 componenti e distribuite su 48 linee di intervento.

L'intero impianto del Pnrr è attraversato da tre priorità trasversali che devono essere perseguite qualunque sia l'ambito di intervento, cioè la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno. Con l'individuazione delle suddette priorità si intende rispondere a quelle criticità strutturali che penalizzano la crescita economica, la cui mancata soluzione vanificherebbe gli effetti delle riforme prefigurate nel Pnrr, con la conseguenza che si è chiamati a dimostrare in quale misura tali riforme contribuiscano alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali (Sciortino, 2021, 247).

Le riforme prospettate nel Piano sono enucleabili in varie tipologie: riforme di “contesto o orizzontali”, che interessano tutte le missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese; riforme “abilitanti”, cioè quegli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Pnrr e, in generale, a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati; le riforme “settoriali”, contenute all'interno delle singole missioni e consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi rego-

-
3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, consultabile in: file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf
 4. Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia. SWD(2021)165 final, Bruxelles, 22.06.2022 COM (2021) 344 final
 5. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Analisi del Piano per la ripresa e resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia. COM (2021) 344, Bruxelles, 22.06.2022 SWD(2021)165 final.
 6. Decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza dell'Italia. Bruxelles, 6 luglio 2021, 10160/21.
 7. Cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), 7 giugno 2022, consultabile in https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?_1655768002224

latori e procedurali più efficienti nei rispettivi settori; riforme di accompagnamento che, pur non essendo ricomprese nel perimetro del Piano, concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali dello stesso, quali gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali (Sciortino, 2021, 237 e 248).

Allo scopo di comprendere pienamente la portata del Pnrr quale sperimentazione istituzionale, occorre analizzare le innovazioni da esso introdotte nell'ottica dell'azione individuata in termini di scelte attuative e organizzative, esaminando aspetti quali la governance, la semplificazione, la digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati, la modernizzazione del sistema dei controlli. L'elemento comune nell'indagine di questi profili è *“la necessità della centralità della pubblica amministrazione e il conseguente, indispensabile adeguamento delle sue strutture e delle sue capacità, per il raggiungimento degli obiettivi posti”* (Stancanelli & Zaccarelli, 2022).

In particolare, la governance rappresenta un angolo di osservazione privilegiato per indagare sul Pnrr come motore per l'innovazione in chiave manageriale per le istituzioni pubbliche.

1. La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il d.l. n. 77/2021, convertito nella l. n. 108/2021, nella sua Parte I (artt. 1-16), contiene disposizioni riguardanti la governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'art. 1 definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a “semplificare e agevolare” la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Pnrr.

La governance del Pnrr è compiutamente disciplinata dal d.l. n. 77/2021, in cui è designata una struttura reticolare che presenta diversi centri di imputazione di responsabilità di tipo attuativo, di gestione, di monitoraggio e di coordinamento di tipo generale e operativo (Sciortino, 2021, 248).

Il Pnrr ridefinisce i rapporti endogovernativi. In particolare, emerge il ruolo chiave del Ministro dell'Economia e delle Finanze e della sua struttura tecnica. Già in sede di dichiarazioni programmatiche rese al Senato il 17 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio Draghi aveva osservato che *“La governance del Programma di ripresa e resilienza è incardinata nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la strettissima collaborazione dei ministeri competenti, che definiscono le politiche e i progetti di settore”*.

Il potenziamento del ruolo del Mef, quale ministero con responsabilità a taglio trasversale, acquista una valenza peculiare nell'ambito del Pnrr, dato che esso costituisce il punto

di contatto con la Commissione europea per l'attuazione del Pnrr e rappresenta il motore propulsivo delle delicate fasi di attuazione e monitoraggio, rendicontazione e controllo del Pnrr (Sciortino, 2021, 257).

Nell'architettura del Pnrr assume centralità la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che funge da punto di snodo tra diversi soggetti istituzionali (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 2). Secondo il disegno delineato dal d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, la Presidenza del Consiglio dei Ministri viene dotata di apposite strutture, destinate ad operare per cinque anni, indipendentemente dalla durata del governo e della legislatura. In particolare, nell'ambito di tali strutture, si segnala la Cabina di regia per l'attuazione del Pnrr, presieduta dal Presidente del Consiglio e corredata di un'apposita segreteria tecnica, cui spettano funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sulla implementazione degli interventi del Pnrr. Al riguardo si è osservato che la collocazione istituzionale della Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio "*accentua la dimensione politica della responsabilità in ordine all'attuazione degli obiettivi del Pnrr*" (Assonime, 2021 a, 7).

Inoltre rileva l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, che è una struttura di missione, disciplinata dall'art. 5 del d.l.n. 77/2021 e istituita con dPCM del 28 giugno 2021 presso la Presidenza del Consiglio nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl), la quale ha il compito di individuare gli ostacoli normativi all'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Pnrr, nonché di proporre appositi rimedi per l'eliminazione o la riduzione degli stessi.

Va poi menzionato il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito con dPCM del 14 ottobre 2021, che ha funzioni consultive ed è individuato come sede naturale e, al contempo, privilegiata del processo concertativo con le parti sociali, il governo, gli enti territoriali, le categorie produttive, le università e la società civile (Sciortino, 2021, 248). In proposito va sottolineato che la l. n. 108/2021 ha integrato, in sede di conversione, l'art. 3 del d.l. n. 77/2021, stabilendo che tra i soggetti rappresentati nel Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale sono inseriti anche Roma Capitale e le organizzazioni della cittadinanza attiva.

Si evidenzia altresì che il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio Centrale per il Pnrr ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Alle suesposte strutture organizzative del Pnrr incardinate presso la Presidenza del Consiglio si è aggiunto, ad opera dell'art. 33 del d.l. n. 152/2021, convertito in l.

n. 233/2021, il Nucleo Pnrr Stato-Regioni, operativo fino al 31 dicembre 2026. La compagine istituzionale del Pnrr è poi completata da due nuovi Comitati interministeriali, quello per la transizione ecologica (Cite) e quello per la transizione digitale (Citd), istituiti rispettivamente dall'art. 4 e dall'art. 8 del d.l. n. 22/2021 convertito in l. n. 55/2021.

La stessa organizzazione interna dei ministeri è oggetto di revisione, nella misura in cui gli uffici presenti non sono sufficienti per realizzare le misure calendarizzate nel Pnrr e, conseguentemente, vengono istituite apposite strutture di coordinamento all'interno delle singole amministrazioni (Sciortino, 2021, 257).

1.1. La Cabina di regia

La Cabina di regia, disciplinata dall'art. 2 del d.l. n. 77/2021, è caratterizzata da una composizione variabile in funzione degli argomenti da trattare, che risponde all'idea, sottostante la creazione di tale organismo, di istituire una struttura agile che favorisca rapidità ed efficienza nella definizione delle strategie e nei processi decisionali (Assonime, 2021 a, 7).

All'interno della Cabina di regia si rileva la compresenza di componenti governative e non governative. Infatti, la Cabina è presieduta dal Presidente del Consiglio e ad essa partecipano i ministri ed i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Il Presidente del Consiglio può poi delegare a un ministro o a un sottosegretario lo svolgimento di specifiche attività.

Inoltre alle sedute della Cabina di regia partecipano i presidenti di regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, oppure il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (Upi) e dell'Associazione nazionale dei Comuni Italiani (Anci), quando sono esaminate questioni di interesse locale. In tali casi è prevista la partecipazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiedere la Cabina di regia su delega del Presidente del Consiglio.

Al riguardo va evidenziato che l'estensione al Presidente dell'Anci e al Presidente dell'Upi della possibilità di partecipare come membri di diritto alle sedute della Cabina di regia è stata riconosciuta dalla l. n. 108/2021 di conversione del d.l. n. 77/2021, al fine di assicurare un maggiore coinvolgimento delle istanze locali, in linea con la raccomandazione delle istituzioni europee secondo cui l'attuazione del Pnrr deve costituire un impegno ampiamente condiviso (Assonime, 2021 b, 7).

Alle sedute della Cabina di regia possono altresì essere invitati i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi, nonché i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

Nell'ambito del suo ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento la Cabina di regia esercita le seguenti funzioni:

- elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del Pnrr, con riferimento ai rapporti con gli enti territoriali;
- effettua la ricognizione periodica e puntuale dello stato di attuazione degli interventi, formulando indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il Pnrr presso il Mef;
- effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;
- trasmette alle Camere con cadenza semestrale, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, che contiene i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;
- promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone l'attivazione dei poteri sostitutivi.

Ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 77/2021, la Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio svolge una funzione di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. Tale struttura, istituita con dPCM del 28 giugno 2021, ha una durata temporanea che si protrae fino al completamento del Pnrr ma non oltre il 31 dicembre 2026.

1.2. Il Servizio centrale per il Pnrr

Ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 77/2021, il coordinamento operativo, il monitoraggio, nonché la rendicontazione e il controllo del Pnrr sono attribuiti ad un ufficio centrale preposto ad hoc, denominato "Servizio centrale per il Pnrr", istituito presso il Mef – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tale Servizio rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Pnrr, in conformità a quanto previsto dall'art. 22 del regolamento RRF, secondo cui gli Stati membri sono tenuti ad adottare, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, un sistema di controllo interno efficiente ed efficace per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Inoltre, il Servizio centrale per il Pnrr è responsabile sia della gestione del Fondo di Rotazione di Next Generation EU-Italia, istituito dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 1037-1050, della l. n. 178/2020) e dei connessi flussi finanziari, sia della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Pnrr, compreso il supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr.

In sostanza il Servizio Centrale per il Pnrr è deputato a seguire l'intera filiera della rendicontazione delle risorse ed è individuato come la sede da cui si diramano le richieste di pagamento alla Commissione europea (Sciortino, 2021, 249).

Si tratta di un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, articolato in 6 uffici di livello dirigenziale non generale che può avvalersi per le sue attività dell'ausilio tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica statale.

Nell'ambito della governance del Pnrr il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Ragioneria generale dello Stato sono chiamati a svolgere un ruolo, fino ad oggi scarsamente esercitato, in qualità di co-promotori di politiche di investimento, con le relative azioni di monitoraggio, di audit e di verifiche di impatto, allo scopo di assicurare, con le amministrazioni interessate, risultati puntuali e di fornire la necessaria rendicontazione (Lupo, 2022a, XI).

1.3. Il ruolo delle Amministrazioni centrali, regionali e locali nell'attuazione del Pnrr

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza contiene un capitolo dedicato alla descrizione del sistema di "Attuazione e Monitoraggio", in cui sono compiute alcune scelte chiave in tema di governance, tra le quali quella di affidare la realizzazione degli specifici interventi e delle necessarie riforme non a strutture ad hoc parallele all'amministrazione, ma alle amministrazioni centrali interessate (Ministeri) nonché alle amministrazioni regionali e locali secondo le rispettive competenze (Assonime, 2021 a, 4-5)

Coerentemente con tale impostazione, il d.l. n. 77/2021 attribuisce alle amministrazioni centrali la responsabilità per le diverse missioni del Pnrr, cioè della loro attuazione, in dialogo con la Cabina di regia in modo da evitare frammentazioni tra i soggetti attuatori, nel rispetto delle competenze istituzionali (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 2).

Pertanto, in qualità di soggetti attuatori del Piano, le singole amministrazioni centrali e locali si avvalgono delle proprie strutture o di altre strutture appositamente create al loro interno e sono tenute a fornire una rendicontazione analitica e capillare, resa visibile su supporti informatici allo scopo predisposti anche per le attività di audit e controllo (Sciortino, 2021, 249). Inoltre, le Amministrazioni devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del Pnrr, nonché la conservazione di tutti gli atti e della relativa documentazione.

Segnatamente, ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 77/2021, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal Pnrr, ha il compito di provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo delle stesse. Ogni singola amministrazione può scegliere, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, se individuare una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento oppure istituire un'unità di missione ad hoc, fino al completamento del Pnrr e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Con tale previsione si risponde agli auspici espressi da Assonime in ordine "all'individuazione, all'interno delle amministrazioni, di soggetti responsabili per il Pnrr di alto profilo e fortemente incentivati all'attuazione del Piano" (Assonime, 2021 a, 16).

Queste strutture interne alla singola amministrazione rappresentano il punto di contatto con il Servizio Centrale per il Pnrr per gli adempimenti previsti dal Regolamento RRF e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento. Infatti, esse devono trasmettere al Servizio Centrale per il Pnrr, attraverso il sistema informatico predisposto dalla Ragioneria, i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché lo stato di avanzamento dei relativi milestone e target, attraverso la funzionalità del sistema informativo previsto dall'art. 1, comma 1043, della legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020).

Inoltre, tali strutture sono chiamate a vigilare sulla regolarità delle procedure e sulle spese, e ad adottare le iniziative necessarie per prevenire, correggere e sanzionare irregolarità e indebiti utilizzi delle risorse, incluse le frodi e il doppio finanziamento pubblico degli interventi. In particolare, ciascuna struttura può avviare le procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate e che sono oggetto di frode o doppio finanziamento.

L'art. 9 del d.l. n. 77/2021 ribadisce che le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali sono deputati alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della titolarità degli interventi definita dal Pnrr, attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati dal Pnrr (Assonime, 2021 a, 17).

1.4. Organismi con funzioni di controllo e audit nel Pnrr

Allo scopo di adempiere alla prescrizione imposta dall'art. 22, par. 2, lett c), punto ii), del Reg. UE 2021/241, è istituito ad opera dell'art. 7, co. 1, del d.l. n. 77/2021 presso la Ragioneria dello Stato-Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'UE (Igrue) un Ufficio dirigenziale di livello non generale che svolge funzioni di audit del Pnrr e di monitoraggio anticorruzione. Tale ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle altre strutture che, a diverso titolo, partecipano alla gestione del piano. In questo caso la struttura reticolare si espande con il coinvolgimento delle Ragionerie territoriali dello Stato per quelle azioni e quegli interventi che interessano realtà delle Regioni e degli enti locali (Sciortino, 2021, 249).

Ai sensi dell'art. 7, co. 2 e 3, del d.l. n. 77/2021, all'Unità di missione presso la Ragioneria dello Stato, istituita dalla legge di bilancio per il 2021, è affidato il compito relativo alla predisposizione e all'attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del Pnrr, nel rispetto degli artt. 19 e 20 del Regolamento UE 2021/241 e nell'osservanza della coerenza dei relativi target e milestones.

L'Unità di missione, che si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale, esercita le seguenti funzioni:

- concorre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio delle componenti del Next Generation EU rilevati dall'apposito sistema informatico della Ragioneria generale dello Stato;
- svolge attività di supporto nella predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del piano;
- supporta le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza della Ragioneria dello Stato;
- provvede a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del Pnrr, anche attraverso iniziative di trasparenza e partecipazione rivolte a cittadini e istituzioni (Assonime, 2021 a, 15).

Va segnalato che in data 14 ottobre 2021 la Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato un documento, contenente "Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti Pnrr"⁸, volto a fornire indicazioni puntuali per la realizzazione dei progetti Pnrr non attuati direttamente dall'amministrazione (progetti a titolarità), bensì da altri organismi

8. Tale documento è consultabile su https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2021/21/Allegato-ISTRUZIONI-TECNICHE-Avvisi-2.pdf

pubblici e privati selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi Pnrr (progetti “a regia”)⁹.

Inoltre, nelle summenzionate Istruzioni tecniche si prevede che tutti gli interventi finanziati dal Piano devono rispettare alcuni principi tra i quali:

- il principio di sana gestione finanziaria;
- il rispetto della normativa nazionale ed europea, incluse le regole sugli aiuti di Stato;
- il principio del “do not significant harm”, secondo cui nessuna misura finanziata deve arrecare danno agli obiettivi ambientali in linea con l’art. 17 del Regolamento UE 2020/852 (cd. “Taxonomy”);
- il principio del contributo agli obiettivi climatici e della transizione digitale, ove pertinenti (cd. “Tagging” art. 18, par. 4, lett. e) e f) del Regolamento UE 2021/241).

Ai sensi dell’art. 7, co. 7, del d.l. n. 77/2021, la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all’art. 3, co. 4, della l. n. 20/1994, effettuando valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia in ordine all’acquisizione e all’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Pnrr. Il controllo deve essere svolto in raccordo con la Corte dei conti europea, informandosi a criteri di coordinamento e cooperazione, secondo quanto previsto dall’art. 287, par. 3, del TFUE. La Corte dei conti è tenuta a riferire almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga all’art. 3, co. 6, della l. n. 20/1994.

Inoltre, giova rilevare che, ai fini del rafforzamento delle attività di verifica e controllo, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal Pnrr possono stipulare specifici protocolli di intesa con la Guardia di Finanza e con le autorità competenti, tra le quali l’Anac.

1.5. La Rete governativa permanente sull’attuazione del programma di Governo

L’art. 8 bis del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, detta disposizioni in tema di rafforzamento della Rete governativa permanente sull’attuazione del programma di

9. In particolare, nella Parte prima e nella Parte seconda delle istruzioni sono indicati gli elementi per predisporre, rispettivamente, avvisi pubblici e leggi di finanziamento nell’ambito del Pnrr. Nella Parte terza sono fornite indicazioni comuni, valide per tutti progetti “a regia”, propedeutiche all’avvio degli stessi (ad esempio riguardanti l’atto di approvazione della graduatoria, la procedura di convenzionamento, il codice unico di progetto).

governo. Questa norma riveste una valenza più ampia rispetto all'obiettivo della realizzazione del Pnrr, pur giocando un ruolo essenziale anche nel contesto del Piano (Assonime, 2001 b, 16).

La Rete è coordinata dall'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è costituita da Nuclei permanenti per l'attuazione del programma di governo, istituiti da ciascun Ministero all'interno degli uffici di diretta collaborazione. La richiamata norma conferisce alla Rete il compito specifico di provvedere alla costante attuazione dei provvedimenti di secondo livello, previsti in disposizioni legislative, e al recupero dell'arretrato dei provvedimenti non adottati. Tale iniziativa è, perciò, correlata all'impegno del Governo ad assicurare la tempestiva attuazione della legislazione e lo smaltimento dello stock normativo arretrato in termini di provvedimenti attuativi (Assonime, 2001 b, 16).

In particolare, il rafforzamento della Rete si giustifica alla luce dell'obiettivo di garantire una più efficace realizzazione del programma di Governo, nonché di favorire la trasmissione alle Camere delle Relazioni periodiche sullo stato di attuazione dei provvedimenti di secondo livello, e l'aggiornamento costante del motore di ricerca del sito internet istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.6. Poteri sostitutivi e orientamento del Pnrr ad una logica di risultato

L'art. 1, co. 2, del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, nell'ambito del Titolo I, rubricato "Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Pnrr", stabilisce che "la sollecita e puntuale realizzazione degli interventi" inclusi nel Pnrr "assume preminente valore per l'interesse nazionale".

Allo scopo di assicurare la corretta e tempestiva attuazione dei progetti del Pnrr il d.l. n. 77/2021 introduce uno specifico meccanismo istituzionale da attivare in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni da parte dei soggetti attuatori. Infatti, l'art. 12 di tale provvedimento normativo munisce il livello centrale dell'amministrazione di penetranti e incisivi poteri sostitutivi, che costituiscono un "ganglio fondamentale" della governance del Piano (Niccolai, 2022, 224).

In particolare si stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, in caso di mancato rispetto degli obblighi o impegni finalizzati all'attuazione del Pnrr e assunti in qualità di soggetti attuatori dalle Regioni, Province autonome o altri enti territoriali, inclusa la mancata adozione di atti o provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti – su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, qualora sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Pnrr – assegna al soggetto attuatore un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante

inerzia, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente e, sentito il soggetto attuatore, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo e l'ufficio, ovvero in alternativa può nominare un commissario ad acta, ai quali attribuisce in via sostitutiva il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari. Analoghi poteri competono ai ministri in caso di ritardi imputabili ad altre amministrazioni.

La proiezione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza verso il risultato rappresenta un punto cruciale (Cintioli, 2021, 14), come si evince dalla circostanza che «*in ciascuno dei vari capitoli del Pnrr, è prevista una scansione binaria che distingue le "riforme" da approntare e gli "investimenti" da realizzare*» (Cintioli, 2021, 14).

Coerentemente con la caratteristica del Pnrr di programma performance-based (Assonime, 2021 b, 18), la verifica del rispetto degli impegni assunti dal Governo italiano passa attraverso Targets (obiettivi) e Milestones (traguardi), rispettivamente di carattere quantitativo e qualitativo, che rinviano all'approvazione di atti normativi o amministrativi.

2. Questioni critiche e nuove prospettive

Dopo aver analizzato gli aspetti strutturali e funzionali della governance del Pnrr, si esaminano le questioni critiche e le nuove prospettive che la trattazione di questo tema sollecita e su cui si è concentrata l'indagine degli studiosi di diritto pubblico e costituzionale.

2.1. Le ricadute del Pnrr sulle dinamiche della forma di governo italiana. Il Presidente del Consiglio quale "garante" e "coordinatore" del Pnrr e la definizione di un indirizzo politico "normativo"

Nel Pnrr si riscontra un ampliamento delle competenze gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'effetto di configurarla come un "super ministero", delineando la figura di una Presidenza più vicina al modello delineato dall'art. 95 Cost. (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 4); norma che, improntata ad un criterio di elasticità, consente una diversa declinazione dei rapporti endogovernativi in ragione dei differenti equilibri tra organo collegiale e organi monocratici del Governo all'interno di una configurazione policentrica dello stesso (Sciortino, 2021, 255). Si sostiene cioè che "il Pnrr può oggi costituire il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato" (Chieppa, 2021, III ss.).

Inoltre si discute se il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri sia rafforzato dalla nuova struttura della Cabina di regia e, tramite quest'ultima, egli sia in grado di esercitare i poteri di direzione della politica generale del governo e di coordinamento che gli sono

assegnati dall'art. 95 Cost., oppure se i ministri conservino la loro tradizionale autonomia in ordine alla definizione delle politiche concernenti il proprio settore di competenza (Lupo, 2022a, X).

In proposito si evidenzia che nell'ambito del processo decisionale del Pnrr assume rilievo il Presidente del Consiglio in qualità di “coordinatore del piano e portatore di una visione di politica generale”, che può esercitare la sua influenza in tutte le sedi decisionali legate alla sua attuazione (Sciortino, 2021, 255).

Il Presidente del Consiglio può far valere la sua posizione di preminenza “*sia in termini di vincolatività politica delle decisioni funzionali alla realizzazione del Piano, sia in termini di condizionabilità e di azioni di concerto collegate tra i vari ministeri (soggetto attuatori) per cui l'inerzia dell'uno avrà ricadute sugli altri*” (Sciortino, 2021, 256).

Nella governance del Pnrr, a fronte dell'esaltazione dei poteri del Presidente del Consiglio, si registra, invece, il ridimensionamento della funzione di determinazione della politica generale del Governo da parte del Consiglio dei Ministri, il quale viene emarginato, essendo chiamato in causa solo per l'“individuazione” dei soggetti in sostituzione o per il “deferimento di singole questioni” da parte del Presidente del Consiglio. Si ricorre poi a una sorta “collegialità ristretta” ai ministri e ai sottosegretari di Stato “competenti” (Manzella, 2022, 148; Niccolai, 2022, 232).

Nel contesto istituzionale in cui opera il Governo si delinea una trama articolata in cui strutture nuove, seppur di carattere temporaneo, si incardinano su quelle già esistenti contribuendo ad alimentare un processo di destrutturazione della collegialità a favore di altre forme della stessa, rispetto alla sua realizzazione in seno al Consiglio dei Ministri (strutture e apparati tecnici di vario genere) (Sciortino, 2021, 256). Si afferma, cioè, la tendenza a valorizzare sedi esterne al Consiglio dei Ministri nel suo complesso (Sciortino, 2021, 255).

Si segnala l'introduzione di uno specifico richiamo alle competenze del Consiglio dei Ministri, allo scopo di esaltarne il ruolo rispetto alla Cabina di Regia (Assonime, 2021 b, 8), nel comma 6 bis dell'art. 2 del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, in cui si dispone che il Presidente del Consiglio possa deferire le singole questioni al Consiglio dei Ministri affinché quest'ultimo stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi nell'ambito delle norme vigenti.

Inoltre, nella prospettiva di creare un più stretto rapporto con il Consiglio dei Ministri, l'art. 2, co. 2, lett. f), del richiamato d.l. n. 77/2021 stabilisce che la Cabina di regia è tenuta a riferire periodicamente e, non semplicemente, ad aggiornare, il Consiglio dei Ministri sullo stato di attuazione del Pnrr.

Il regolamento UE n. 2021/241 delinea un maxi procedimento euro-nazionale, che coinvolge istituzioni europee e nazionali. Il Pnrr risulta vincolante, poiché a monte esiste una procedura in esito alla quale spetta alla Commissione europea decidere se quegli obiettivi da esso fissati siano o meno stati raggiunti. Il vincolo al rispetto degli obiettivi previsti dal Pnrr è da intendersi in termini di indirizzo politico (Stancanelli & Zaccarelli, 2022, 5; Manzella, 2022, 150).

Si discute su quale sia *“il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull’attività degli organi politici e amministrativi”* (Lupo, 2022a, V).

In proposito si è affermato che si tratta di una sorta di indirizzo politico *“normativo”*, che impegnerebbe anche governi e parlamenti futuri, anche a prescindere dal responso elettorale (Sciortino, 2021, 235 ss.; Manzella, 2022, 150).

La realizzazione del Pnrr si basa sulla previsione di obiettivi e priorità trasversali in macro ambiti (missioni) predeterminati già a livello europeo (pilatri), da perseguire attraverso un pacchetto coerente di riforme e investimenti strettamente interdipendenti e già stabiliti nelle modalità attuative e nei tempi (certi e contingentati) (Sciortino, 2021, 251).

Il Pnrr concretizza una declinazione *“normativa”* dell’indirizzo politico, programmato e definito in tutti i suoi aspetti organizzatori, che riguardano l’individuazione dei soggetti, le forme e i modi delle attività da svolgere, mediante un coordinamento generale volto al conseguimento dei risultati finali prefissati (Sciortino, 2021, 251-252).

Per effetto dei riflessi esercitati dal Pnrr sulla forma di governo italiana si assiste ad un mutamento di paradigma dell’indirizzo politico con un ritorno all’indirizzo politico *“normativo”*, proprio di uno Stato dotato di visione, progettazione, programmazione (Sciortino, 2021, 235 ss.).

Si viene, cioè, a configurare un modello di indirizzo politico assai distante da quello *“esistenziale”* (Lavagna, 1942, 68 ss.), in cui l’individuazione dei fini non costituisce un antecedente logico e giuridico dell’azione governativa, ma può essere desunta solo a posteriori secondo un’inversione metodologica, che procede, cioè, dalle azioni ai fini (Sciortino, 2021, 252).

Trasponendo all’attuale contesto politico la tripartizione in fasi in cui articola l’indirizzo politico (Martines, 1971, 136), si possono individuare nell’ambito del Pnrr la fase teleologica di predisposizione dei fini, la fase strumentale, cioè volta alla predisposizione degli strumenti giuridici (attività normativa), organizzativi (attività amministrativa) e finanziari (le risorse) per la realizzazione degli obiettivi, e la fase effettuale, legata alla realizzazione dei obiettivi pianificati.

Tali fasi sono strettamente interdipendenti ed in grado di condizionarsi reciprocamente. Ciò mostra come *“l’essenza ontologica del Pnrr rimanda all’idea unificante e ordinatoria di un processo le cui fasi si tengono insieme in vista della realizzazione di una progettualità perimetrata sia nei contenuti che nelle procedure”* (Sciortino, 2021, 252).

Inoltre, si è sostenuto che il Pnrr impegni, con riguardo ai risultati in esso indicati, “non solo l’amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente” (Cintioli, 2021, 13), richiedendo una forte valorizzazione della discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati (Lupo, 2022a, VI).

Il Pnrr rende immediatamente percepibile quali e quanti siano gli intrecci tra l’ordinamento europeo e l’ordinamento nazionale in ordine alla separazione dei poteri e alla definizione dell’indirizzo politico (Lupo, 2022a, XIII).

Sussiste un legame tra l’indirizzo politico dell’UE e quello nazionale nella prospettiva dell’attuazione del Pnrr, dato che nella determinazione dell’indirizzo politico nazionale un ruolo decisivo spetta alle decisioni stabilite a livello sovranazionale. Con il Pnrr, che costituisce un “concentrato” di indirizzo politico (Sciortino, 2021, 260-261), è stato avviato un processo di cambiamento.

Alcuni fattori potrebbero rallentare o ostacolare la realizzazione del Pnrr, quali la conflittualità partitica, che potrebbe prevalere sui contenuti delle importanti riforme prospettate nel Piano, e le resistenze dell’apparato burocratico statale e regionale, che emergono nonostante l’adozione di una normativa sulle semplificazioni (Sciortino, 2021, 253).

2.2. La valorizzazione del ruolo del Parlamento per l’attuazione del Pnrr

In dottrina si è evidenziato il nodo critico del ruolo del Parlamento, che è stato compreso nell’iter di elaborazione ed approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e si è sottolineata l’esigenza di verificare la capacità di tale organo di incidere nel complesso processo riformatore realizzato con il Pnrr (Sciortino, 2021, 236).

Con alcune risoluzioni parlamentari¹⁰ sulle successive versioni del Pnrr si è auspicato il pieno coinvolgimento del Parlamento e la leale collaborazione con le Regioni e gli enti locali nella fase di attuazione. Inoltre, si è esortato il Governo all’invio di un’informativa periodica sul raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi del Piano, in modo da consentire al Parlamento di monitorare l’attuazione e l’impatto dei singoli interventi, il rispetto dei tempi e degli obblighi di risultato fissati dal Pnrr (Assonime, 2021 a, 4).

10. Atto Senato 66-00188 e Atto Camera 6-00189 del 27 aprile 2021, nonché le risoluzioni di Camera e Senato del 13 ottobre 20210 su una versione anteriore del Pnrr.

La versione originaria del d.l. n. 77/2021 conteneva una disciplina dei rapporti tra Governo e Parlamento piuttosto scarna, dato che si limitava a prevedere la trasmissione da parte della Cabina di regia di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del Pnrr e, su richiesta delle Commissioni parlamentari, di ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi conseguiti.

L'art. 1, commi 2-7, della l. n. 108/2021, di conversione del d.l. n. 77/2021, nel modificare ed integrare alcuni aspetti del sistema di governance, mira a valorizzare il controllo del Parlamento sulla realizzazione del Pnrr, ponendo alcuni obblighi informativi a carico del Governo nei confronti delle Commissioni parlamentari e specificando il ruolo svolto da queste ultime ai fini del controllo e della migliore attuazione del Pnrr (Assonime 2021 b, 5).

In primo luogo, si stabilisce che, allo scopo di monitorare l'efficace attuazione dei progetti previsti dal Pnrr e il rispetto dei termini entro i quali i progetti medesimi devono essere completati sulla base del calendario concordato con le istituzioni europee, il Governo è tenuto a fornire alle Commissioni parlamentari competenti le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del Pnrr.

Inoltre, si prevede che il Governo deve fornire alle Commissioni parlamentari i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti anche al fine di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del Pnrr.

Il Governo è tenuto altresì a trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti i documenti riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea in ordine all'attuazione del Pnrr.

Si stabilisce poi che, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite da apposite intese adottate dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, le Commissioni parlamentari competenti svolgono le funzioni di:

- monitorare lo stato di realizzazione del Pnrr e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al raggiungimento degli obiettivi concernenti le Priorità trasversali del Piano, quali il clima, la transizione digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani;
- formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione nei tempi previsti.

Si dispone altresì che le Camere possono stipulare con il Mef una convenzione al fine di disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario “ReGIS”¹¹.

Viene poi attribuita ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, allo scopo di favorire, lo svolgimento congiunto dell’attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, la facoltà di adottare intese volte a promuovere le attività delle Camere anche in forma congiunta, nonché l’integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico.

Dal suesposto quadro normativo emerge l’apertura di nuovi spazi per il Parlamento, oltre che in sede di predisposizione di politiche aggiuntive e complementari a quelle formulate nel Pnrr, nell’ambito della funzione di controllo, dato che i parametri di valutazione dell’attività governativa sono chiaramente definiti (Lupo, 2022a, VIII).

Al riguardo si è evidenziato che “la completezza e la trasparenza dell’attività di monitoraggio e di controllo è una preconditione per informare il Parlamento nella fase di attuazione del Pnrr, consentendo in tal modo l’esercizio della *accountability* del potere esecutivo nei confronti del potere legislativo” (Goretti, 2021, 26). In particolare si è sottolineato che la valutazione ex ante ed ex post di ogni intervento “non ne rappresenta una semplice appendice, ma un prerequisito del suo successo” (Goretti, 2021, 26).

È auspicabile che il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati siano capaci di cogliere la sfida offerta dal Pnrr in tema di modernizzazione del sistema dei controlli, mediante una profonda revisione dei loro regolamenti, della loro organizzazione in commissioni e delle stesse procedure di bilancio, in modo da facilitare, anche in ambito parlamentare, un’azione di riforma che richiede il coinvolgimento dell’intero Paese e non solo delle amministrazioni ministeriali (Lupo, 2022a, VIII).

Si discute su quale sia la forma migliore mediante la quale esercitare i poteri parlamentari di indirizzo e controllo con riferimento al Pnrr. In proposito, si osserva che la pervasività

11. Sul punto va precisato che la piattaforma di monitoraggio dell’attuazione del Pnrr “ReGIS” è stata prevista dall’art. 1, commi 1043 e 1044, della l. n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) e resa operativa entro il 31 dicembre 2021. Si stabilisce la predisposizione da parte del Mef – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di un apposito sistema informatico al fine di supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle componenti del Next Generation EU. All’interno del Pnrr ReGIS è lo strumento deputato a supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall’Unione europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e la trasparenza delle operazioni e l’efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.

e l'ampiezza delle politiche incluse nel Pnrr suggeriscono di non concentrare l'esercizio di questi poteri esclusivamente in capo ad un organo ad hoc di natura bicamerale, dato che tale soluzione comporterebbe un esautoramento di quasi tutte le commissioni bicamerali permanenti¹². Tuttavia, permane il dubbio che l'istituzione di un organo speciale bicamerale, completamente dedicato a "marcare stretto" il Governo nell'attività di interpretazione e attuazione del Pnrr, consentirebbe alle Camere di disporre di un quadro aggiornato e complessivo delle misure adottate e dell'andamento del negoziato con l'Unione europea, rispetto a un coordinamento delle varie iniziative parlamentari che, altrimenti, sarebbe distribuito con modalità varie, assai complesse e non sempre coincidenti tra i due rami del Parlamento, tra le Commissioni bilancio, le Commissioni per le politiche europee e le stesse Assemblee, da coinvolgere esclusivamente per la discussione e l'approvazione degli atti di indirizzo di valenza più generale (Lupo, 2022b, 7-8).

Si è poi ipotizzato di operare una revisione del sistema delle commissioni permanenti, abbandonando il principio del rispecchiamento ministeriale e puntando sulle competenze trasversali, anche ai fini dell'elaborazione delle leggi delega e delle leggi annuali di riforma, ridisegnando, con opportuni adattamenti, le commissioni deputate alle politiche pubbliche in base alle missioni del Pnrr (Midiri, 2022, 159).

Inoltre la circostanza che il Pnrr italiano sia stato elaborato, inserendo al suo interno il Piano Nazionale di Riforme (Pnr), evidenzia la necessità di integrare il processo di attuazione del Pnrr nel ciclo di bilancio, prospettando la possibilità di un intervento di manutenzione dell'attuazione del Pnrr, sia mediante il ciclo di bilancio che i disegni di legge collegati (Colapietro, 2022, 331).

In sostanza, stante l'acquisito assetto dei rapporti tra l'ordinamento europeo e nazionale, e la loro incidenza sulla determinazione dell'indirizzo politico, il Pnrr costituisce l'occasione per il Parlamento di recuperare terreno, attraverso il miglioramento della funzione di controllo e di valutazione ex ante ed ex post, nonché della programmazione legislativa (Colapietro, 2022, 331).

2.3. L'incidenza del Pnrr sul rapporto tra tecnica e politica

Nella governance del Pnrr appare meritevole di apprezzamento il rafforzamento delle strutture di coordinamento, nella consapevolezza che l'integrazione europea pone le istituzioni nazionali in competizione tra loro, richiedendo a ciascuna nuove prestazioni in

12. Una proposta nel senso di istituire anche "organismi parlamentari innovativi ed adeguati, da definire magari in connessione con le riforme in corso dei regolamenti parlamentari e con quelle legislative concernenti le Commissioni bicamerali" è contenuta in *Il Pnrr e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2022, 22-23 consultabile in https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/OCD177-5420.pdf?_1648800805983

ordine alla capacità di identificare, rappresentare e negoziare in sede europea l'interesse nazionale. In particolare, va valutato positivamente il potenziamento nell'ambito delle strutture di coordinamento, delle rispettive componenti tecniche, in modo che le politiche realizzate siano più meditate ed efficaci, così da dialogare più proficuamente con le strutture tecnicamente specializzate della Commissione europea (Lupo, 2022a, X; Menegus, 2021, 945 ss.). D'altronde, tale rafforzamento del momento tecnico nella governance del Pnrr riflette "la necessità di allineare il processo decisionale alla natura e alle pratiche degli interlocutori europei" (Menegus, 2021, 947).

Sotto il profilo del coordinamento all'interno dell'Italia e tra Stati membri dell'UE, il Pnrr assume dunque una valenza paradigmatica, offrendo una chance di riequilibrare il "balance" tra tecnica e politica (Stancanelli & Zaccarelli, 6). Invero, il punto di equilibrio tra politica e tecnica nelle istituzioni del governo nazionale e delle istituzioni del governo dell'UE è decisamente diverso, se non talvolta opposto, con la conseguenza che ogni azione volta a rendere più compatibili tra loro i due "metodi di governo" è da considerarsi come un elemento che agevola la capacità decisionale del sistema istituzionale nel suo complesso, riducendo il rischio di trovarsi di fronte in Italia ad un governo che non sia idoneo a realizzare le riforme necessarie (Lupo, 2019, 195 ss.; Lupo 2022a, X).

Nella predisposizione e nell'attuazione del Pnrr emerge la connessione tra forma di governo italiana e forma di governo dell'Unione europea, esaltandosi il ruolo del Presidente della Repubblica quale custode del rispetto della Costituzione "composita", che include, in virtù del richiamo all'art. 11 Cost., anche il diritto dell'Unione europea, in ossequio al quale egli è chiamato ad esercitare una funzione ulteriore, cioè quella di rappresentare, in ambito europeo, "l'indirizzo politico costituzionale di sistema" (Manzella, 2021, 40), facendolo valere mediante comportamenti formali e informali nei confronti degli altri poteri dello Stato (Lupo, 2022b, 15-16). Sotto questo aspetto si evidenzia, nelle esternazioni del Presidente Sergio Mattarella, il frequente appello rivolto alle istituzioni, a tutte le forze politiche e al Paese più in generale, all'osservanza degli impegni assunti con il Pnrr e alla conseguente necessità di procedere ad una sua tempestiva e piena attuazione¹³.

2.4. Effetti del Pnrr sui rapporti tra Stato ed enti territoriali

Con riguardo al processo decisionale il Pnrr è contraddistinto da un impianto di tipo top-down, in cui i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle Regioni, alle Province e soprattutto ai Comuni, compete, per numerosi interventi, la funzione di soggetti attuatori.

13. Si fa riferimento, ad esempio, al messaggio inviato il 3 settembre 2022 al Forum Ambrosetti di Cernobbio consultabile in <https://www.quirinale.it/elementi/70744>, in cui si sottolinea che "La puntuale attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, che ogni Paese è chiamato a realizzare, è fondamentale",

Nella fase di elaborazione del Piano le Regioni hanno lamentato il loro scarso coinvolgimento. Anche nella definizione del quadro della governance del Pnrr ad opera del d.l. n. 77/2021, la partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali è risultata assai ridotta, essendo gli enti territoriali individuati quali meri destinatari di flussi informativi.

Nel considerando n. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, su cui il Pnrr radica la propria base giuridica, si evidenzia che “Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell’attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale”. Tuttavia, il modello decisionale top-down del Pnrr ha di fatto marginalizzato il ruolo degli enti territoriali (Sciortino, 2022, 278) dato che la governance del Piano riflette un’impostazione stato-centrica in cui lo Stato è chiamato a coordinare, controllare, assicurare l’attuazione del Piano e a rispondere dinanzi alle istituzioni europee (Sciortino, 2022, 279).

La territorializzazione degli investimenti rappresenta una partita decisiva, in cui è costituzionalmente necessario il coordinamento delle amministrazioni interessate (Lupo, 2022a, XI). Sotto questo aspetto, gioca un ruolo rilevante il Nucleo Pnrr Stato-Regioni, che è una struttura di coordinamento tra le amministrazioni titolari degli interventi previsti dal Piano e le autonomie territoriali, la quale ha il compito di offrire supporto tecnico alle amministrazioni regionali e locali.

Il Pnrr persegue la finalità di ridurre gli squilibri territoriali. Come icasticamente sottolineato, l’asimmetria territoriale da correggere è la linea di frattura che attraversa il nostro ordinamento, costituita dal divario Nord-Sud, che si pone come “una questione unitaria: unitariamente italiana e unitariamente europea” (Ferraiuolo, 2022, 320)¹⁴.

Il Pnrr eredita la lacuna delle politiche di intervento statale, costituita dal fatto che la previsione dei bisogni di investimenti non si è basata sull’analisi effettiva della realtà locale (Colapietro, 2022, 335). In questo senso, il Pnrr rappresenta “un coacervo di potenzialità” per rimediare agli errori e superare le criticità delle politiche territoriali passate (Colapietro, 2022, 336)

Il comma 6 bis dell’art. 2 del d.l. n. 77/2021, come introdotto dalla l. n. 108/2021, detta una disposizione in tema di allocazione territoriale delle risorse per gli interventi del Pnrr (Assonime, 2021 b, 8). In particolare si pone in capo alle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel Pnrr l’obbligo di assicurare che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi stessi, una quota di almeno il 40% delle

14. Nel testo del Pnrr si legge che il rilancio del Sud “non è solo un tema italiano, è una questione europea”. Cfr: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 40, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf) .

risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinata alle Regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel Piano. Inoltre si attribuisce al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio il compito di verificare, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio Centrale per il Pnrr, che questo obiettivo sia rispettato, e di sottoporre gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, la quale è chiamata ad adottare le misure correttive occorrenti ed a proporre eventuali misure compensative.

Nella Relazione istruttoria del 9 Marzo 2022 predisposta dal Dipartimento per le politiche di coesione, è stata compiuta una prima valutazione sul rispetto del vincolo di destinazione del 40% delle risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno, tenendo conto del grado di avanzamento delle misure del Pnrr a fine gennaio 2022. Il Dipartimento ha stimato che 86 miliardi, corrispondenti al 40,8% dell'ammontare delle risorse complessive di € 211,1 miliardi, sarebbero da indirizzare al Mezzogiorno, soddisfacendo così il vincolo di destinazione.

Tuttavia, non si tratta di un risultato definitivamente acquisito ma che dovrà essere successivamente confermato nelle fasi di attuazione più avanzate del Piano. Invero, come osservato dallo stesso Dipartimento, la valutazione si fonda su criteri di calcolo con un "differente grado di solidità", in quanto 28,2 miliardi (il 32,8% degli 86 miliardi destinati al Mezzogiorno) derivano da stime effettuate dalle Amministrazioni centrali titolari sulla base di una loro semplice "adesione di principio" al vincolo del 40%, poiché riguardano fondi per le quali le procedure di assegnazione non sono ancora state attivate; 23,4 miliardi (pari al 27,2 per cento) si riferiscono ad interventi già oggetto di riparto attraverso procedure competitive ma che ex post potrebbero non determinare la piena assegnazione delle risorse riservate al Mezzogiorno, dato che l'attribuzione effettiva di queste ultime dipende dall'adesione dei soggetti privati e pubblici potenzialmente beneficiari e dalla capacità progettuale e amministrativa degli enti decentrati.

In sostanza, dall'analisi condotta dal Dipartimento per le politiche di coesione emerge come uno dei nodi critici dell'attuazione del Pnrr riguarda proprio gli interventi che coinvolgono gli enti territoriali come soggetti attuatori, in cui gran parte delle risorse sono assegnati mediante bandi/avvisi pubblici, nell'ambito dei quali si pongono una serie di questioni concernenti l'intersezione tra obiettivi specifici del Pnrr, obiettivo trasversale della riduzione dei divari territoriali e capacità amministrative degli enti territoriali (Zanardi, 2022, 242).

Infatti, qualora gli strumenti attuativi prevedano bandi competitivi, può accadere che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento posto in essere. In questa prospettiva, è necessario introdurre meccanismi di

salvaguardia della quota di destinazione territoriale per evitare il rischio che il Pnrr “ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale” (Sciortino, 2022, 276).

Sul punto si sottolinea che è stata avanzata una proposta interessante, consistente nella creazione di centri di competenza territoriale, che possano sostenere le capacità progettuali degli enti locali, facendo ricorso anche alle competenze formative e professionali dell’università, soprattutto nei casi in cui i sistemi di attribuzione delle risorse siano i bandi competitivi. Sotto questo profilo, va segnalata la messa a punto della piattaforma di assistenza tecnica per Regioni ed enti locali, denominata “Capacity Italy”, presentata in sede di Conferenza unificata il 30 marzo 2022 (Bianchi, 2021, 17 ss).

In sede di implementazione del Pnrr si evidenzia la necessità che le autonomie territoriali siano rafforzate non solo allo scopo di essere in grado di attuare, pro quota, le azioni del Piano, ma anche al fine di essere poste in condizione, mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative (Staiano, 2021, 38 ss.) e l’attribuzione di ulteriori risorse, di sviluppare la loro autonomia in un’ottica di coesione territoriale (Lupo, 2022a, XI).

È necessario che l’autonomia degli enti territoriali si espliciti anche nell’agire in forme complementari, aggiuntive, perequative e compensative, rispetto alle politiche decise centralmente con il Pnrr. In proposito si è osservato che in questa logica attiva e proattiva dell’autonomia, che mira ad agevolare il raggiungimento di compromessi e la definizione di accordi in sede di cooperazione fra i governi dei territori, al fine di conseguire i risultati prefissati, è da rintracciare la strada per valorizzare le potenzialità delle istituzioni territoriali, che nel recente passato hanno, al contrario, operato in una logica meramente rivendicativa di competenze e di risorse (Lupo, 2022a, XII).

Giova rilevare che il modello organizzativo delineato per l’attuazione del Pnrr dell’Italia mira a favorire la sinergia e la complementarietà tra le azioni e gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli obiettivi e le priorità che caratterizzano la programmazione nazionale degli interventi di sviluppo e coesione territoriale.

Nel Pnrr si richiamano i principi fondamentali delle politiche dell’EU, così come enunciati nella Carta della Governance Multilivello in Europa “Charter for Multilevel Governance in Europe”, adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014, e cioè il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio, con l’obiettivo di potenziare le capacità istituzionale e l’apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di governo¹⁵.

15. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 244, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf)

2.5. Il rafforzamento della capacità amministrativa e il diritto ad una buona amministrazione

Nell'ambito del Pnrr la questione amministrativa appare cruciale, tenuto conto che si è di fronte ad un piano di dimensioni epocali avente carattere di straordinarietà che, per il suo invero, presuppone *“un vero e proprio revirement nell'agire politico e amministrativo”* (Sciortino, 2021, 236).

Dato che le riforme legislative sono strumentali al fine dell'utilizzo delle risorse finanziarie, il vero banco di prova del Pnrr, vale a dire il reale ambito di adempimento degli obblighi assunti verso l'UE, è quello degli effettivi investimenti di queste risorse. Ciò impone il rafforzamento non tanto e non solo della capacità riformatrice-legislativa del Paese, ma anche e soprattutto della sua capacità di azione amministrativa (Cintioli, 2021, 2).

Nel Pnrr si rileva che *“la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni”*. Inoltre si afferma che *“il Pnrr affronta questa rigidità e promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione”*¹⁶.

L'efficace realizzazione degli interventi previsti nel Pnrr richiede, accanto alla definizione di un adeguato sistema di governance, il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa. Questa esigenza è al centro del d.l. n. 80/2021, convertito con modificazioni nella l. n. 113/2021, con il quale sono state introdotte misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. Sussiste, quindi, una complementarità tra il d.l. n. 77/2021 e il successivo d.l. n. 80/2021, che costituisce il secondo tassello normativo per l'attuazione del Pnrr (Assonime, 2021 a, 18).

L'art. 6 del d.l. n. 80/2021, nell'aderire ad un'impostazione orientata al risultato dell'azione amministrativa, impone alle singole amministrazioni di adottare entro il 31 dicembre 2021 un *“Piano integrato di attività e organizzazione”*, che definisca gli obiettivi programmatici e strategici di performance, la strategia di gestione e valorizzazione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e pianifichi le iniziative per la trasparenza, la semplificazione e reingegnerizzazione degli interventi e la digitalizzazione. Si tratta di un piano di durata triennale che le pubbliche amministrazioni devono costantemente aggiornare entro il 31 gennaio di ogni anno.

La governance del Pnrr viene così ad assumere un carattere dinamico, interattivo e flessibile, in modo da consentire l'attivazione degli strumenti normativi e amministrativi disponibili per la risoluzione dei problemi (Assonime, 2001 b, 2).

16. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 48, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf)

In generale occorre “*garantire una miglior soddisfazione/realizzazione di quel diritto ad una buona amministrazione, il cui parametro di riferimento è l’art. 41 della Carta dei diritti dell’Unione europea*” (Galetta, 2022, 125).

Secondo la definizione generale dettata dal par. 1 dell’art. 41 della Carta, il diritto ad una buona amministrazione è un diritto dell’individuo, qualificabile come diritto fondamentale della persona (Galetta, 2022, 111; Bifulco, 2001, 293), affinché “le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione”.

La Corte di Giustizia ha affermato che “il diritto ad una buona amministrazione, sancito dall’art. 41 della Carta, riflette un principio generale del diritto dell’Unione, applicabile agli Stati membri quando attuano tale diritto”¹⁷.

Appare evidente come sussista una corrispondenza tra l’art. 41 Cdue e l’art. 97 Cost. in ordine all’esigenza di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (Galetta, 2022, 111; Calandra, 2009). Invero le due norme si integrano a vicenda, dato che “*un’amministrazione i cui pubblici uffici siano organizzati in modo da garantire il buon andamento e l’imparzialità è anche l’unica che sia in grado di garantire un trattamento equo e imparziale delle questioni che riguardano gli amministrati*” (Galetta, 2022, 111). Parimenti, un’amministrazione, i cui pubblici uffici siano organizzati allo scopo di assicurare il buon andamento, si rivela l’unica capace di garantire il rispetto del termine ragionevole di cui all’art. 41 Cdfue (Galetta, 2022, 111). In sostanza, il principio del buon andamento incorpora l’esigenza di efficienza della pubblica amministrazione (Galetta, 2022, 111).

In definitiva, l’efficienza, la tempestività e l’affidabilità dell’azione amministrativa, nonché l’adeguatezza delle politiche di investimento, non sono “mere questioni di apparato” ma costituiscono garanzie di effettività dei diritti della persona e principi volti ad accrescere la legittimazione delle istituzioni mediante la creazione di valore pubblico (Midiri, 2022, 160).

2.6. Digitalizzazione, interoperabilità e basi di dati di interesse nazionale

Nel capitolo del Pnrr sulle riforme amministrative si evidenzia che “uno dei lasciti più preziosi del Pnrr deve essere l’aumento permanente dell’efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere”¹⁸, individuando nella digitalizzazione dei processi e dei servizi uno strumento fondamentale per il raggiungimento di questo obiettivo.

17. Corte di Giustizia, sentenza 10 febbraio 2022, in causa C-219/20, LM, EU:C:2022:89, punto 37; Corte di Giustizia, sentenza 24 novembre 2020, in cause riunite C-225/19 e C-226/19, Minister van Buitenlandse Zaken, EU:C:2020:951, punto 34.

18. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 48, consultabile in: file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

Il Pnrr mette a disposizione ingenti risorse economiche per la transizione digitale con “l’obiettivo di trasformare in profondità la pubblica amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione”¹⁹, che è intesa come “una necessità trasversale”²⁰.

Tuttavia, come è stato opportunamente sottolineato dal neopresidente del Consiglio di Stato, Franco Frattini, in questo processo di transizione digitale occorre evitare di compiere l’errore di “digitalizzare la complicazione”, duplicando le complessità dell’amministrazione analogica²¹.

La transizione dell’amministrazione tradizionale verso un’amministrazione digitalizzata non si configura come un processo automatico ma graduale, dato che un contesto normativo favorevole e un adeguamento tecnologico delle strutture amministrative, grazie alle risorse del Pnrr, non sono di per sé sufficienti ma è anche necessario che, in concreto, le norme siano applicate e che le tecnologie siano adeguatamente utilizzate (Galetta, 2022, 123).

In questa prospettiva assume rilevanza la creazione delle basi di dati di interesse nazionale.

Il Pnrr, nella parte introduttiva relativa a “Obiettivi generali e Struttura” del Piano, sottolinea che “È necessario accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del “*once-only*”²², un concetto di “*e-government*” per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni”²³.

L’art. 60, co. 1, del Cad (Codice di Amministrazione Digitale) definisce come basi di dati di interesse nazionale “l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui cono-

19. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 88, consultabile in file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

20. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 87, consultabile in file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

21. Franco Frattini ha utilizzato questa espressione nel corso del Convegno dal titolo “Le nuove prospettive del diritto amministrativo” (a proposito del Manuale di diritto amministrativo di Claudio Contessa e Angelo Lalli) organizzato dal Tar Lazio (Roma) il 24 gennaio 2022.

22. Il principio del “once only” (una tantum) è contenuto nel Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello unico digitale per l’accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il Regolamento (UE) n. 1024/2012. Il Regolamento (UE) 2018/1724 si prefigge l’obiettivo di semplificare e migliorare l’efficacia delle interazioni con le pubbliche amministrazioni dei diversi Stati membri per cittadini ed imprese, eliminando duplicazioni totali o parziali per una stessa informazione.

23. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 18, consultabile in file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf

scenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni (...)

Sul sito di Agid²⁴ (Agenzia per l'Italia Digitale) si precisa che le basi di dati di interesse nazionale sono “basi di dati affidabili, omogenee per tipologia e contenuto” e che esse “costituiscono l’ossatura del patrimonio informativo pubblico, da rendere disponibile a tutte le Pa, facilitando lo scambio di dati ed evitando di chiedere più volte la stessa informazione al cittadino e all’impresa”.

Con la determina n. 547 del 1 ottobre 2021²⁵ Agid ha adottato le “Linee guida sull’interoperabilità tecnica delle pubbliche amministrazioni” e le “Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell’interoperabilità tramite API dei sistemi informatici”, che tutte le pubbliche amministrazioni devono adottare “al fine di garantire l’interoperabilità dei propri sistemi con quelli di altri soggetti e favorire l’implementazione complessiva del sistema informativo della Pa”²⁶.

Con riguardo alla digitalizzazione del procedimento amministrativo, lo strumento offerto da Agid è la piattaforma denominata “Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (Sgpa)”, che è deputata alla gestione documentale dei procedimenti amministrativi, con lo scopo di garantire una corretta amministrazione dei documenti “dalla produzione alla conservazione”²⁷.

Con riguardo alla gestione dei procedimenti a livello di amministrazioni non nazionali, il Pnrr prevede lo sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (Pdnd), istituita dall’art. 50 ter del Cad, per consentire a tutte le amministrazioni di rendere disponibili le proprie informazioni attraverso interfacce digitali API (Application Programming Interface).

Inoltre lo Sportello digitale unico, previsto dal Regolamento (UE) 2018/1724 mira a consentire un’armonizzazione tra gli Stati membri e la digitalizzazione di procedure e servizi nel mercato UE. In proposito si è evidenziato che lo Sportello Unico è “*lo strumento più adatto attraverso il quale si può realizzare, nel modo migliore, la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa, sia dal punto di vista organizzativo che procedimentale*” (Bevilacqua, 2022, 13).

24. Consultabile in <https://www.agid.gov.it/en/node/1879>

25. Tale provvedimento è consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/547_dt_dg_n_547_1_ott_2021_adozione_lg_interoperabilit_tecnica_e_sicurezza.pdf

26. Come si precisa sul sito di Agid nella sezione “Il nuovo modello di interoperabilità” consultabile in <https://www.agid.gov.it/infrastrutture/sistema-pubblico-connettivita/il-nuovo-modello-interoperabilita>

27. Come si precisa sul sito di Agid nella sezione “SGPA-Sistema di Gestione dei procedimenti amministrativi” consultabile in <https://www.agid.gov.it/piattaforme/sistema-gestione-procedimenti-amministrativi> .

L'art. 11 bis del d.l. n. 77/2021, come innovato dalla l. n. 108/2021, disciplina le modalità di produzione di dati mediante informazioni provenienti da archivi amministrativi ai fini dell'attuazione del Pnrr (Assonime, 2021 b, 13). Tale normativa è espressamente adottata "in considerazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, della gestione della fase di ripresa e delle necessità e urgenza di disporre di statistiche ufficiali tempestive, volte a soddisfare i nuovi bisogni informativi".

La suindicata disposizione assegna all'Istat, anche in collaborazione con gli altri enti che partecipano al sistema statistico nazionale, il compito di produrre, mediante l'utilizzo e l'integrazione di informazioni provenienti da archivi amministrativi e dati di indagine, le informazioni statistiche necessarie a soddisfare le informazioni relative alla fase pandemica e a quella successiva.

Le indicazioni contenute nel Pnrr in tema di digitalizzazione e interoperabilità evidenziano come una pubblica amministrazione che ricorre all'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (Tic) sia "una pubblica amministrazione migliore nel senso di maggiormente rispondente ai canoni della buona amministrazione" (Galletta, 2021, 105 e 125). Inoltre la creazione di banche dati costituisce uno strumento informativo funzionale al coordinamento della gestione, alla verifica dell'attuazione, al monitoraggio e al controllo del Pnrr.

Nel Pnrr la digitalizzazione della Pa, a cui è destinata la maggior parte delle risorse pari a 8 miliardi, rappresenta il pivot intorno al quale ruotano tutte le azioni concrete del Piano. Essa è necessaria non solo per garantire maggiore funzionalità ai servizi pubblici, ma è concepita come parte di un processo che deve investire l'attività delle imprese e la vita di cittadini (Giannelli, 2022, 46).

Riflessioni conclusive

L'inquadramento del Pnrr nell'ambito della dialettica del rapporto tra Stato e Mercato mostra il nesso esistente tra i modi e le forme realizzative del Piano e i tratti fisionomici che la sua realizzazione farà acquisire alla politica economica nei prossimi anni (Sciortino, 2021, 257).

Nello scenario attuale ancora dominato dall'emergenza pandemica, la qualità della regolazione pubblica deve conciliare due tendenze apparentemente opposte: da un lato, valorizzare la libertà di impresa, preservando i benefici e le opportunità dei mercati concorrenziali, dall'altro, promuovere, con misure di sostegno, politiche di supporto all'economia di mercato, quando tale sistema non riesce a garantire la tutela dei diritti e dei valori comuni (Sciortino, 2021, 258).

La declinazione del Pnrr come motore per l'innovazione in chiave manageriale per le istituzioni pubbliche reclama “*uno Stato in grado di promuovere l'innovazione convogliando risorse e competenze di operatori economici e investitori privati su progetti di lungo respiro e in settori strategici per lo sviluppo e la crescita*” (Sciortino, 2021, 258). L'affermazione dello Stato “promotore” dell'innovazione e della crescita (Screpanti & Vigneri, 2021) comporta il superamento di quei nodi strutturali che nel Pnrr costituiscono le precondizioni per la sua attuazione, quali le regole di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e le altre riforme abilitanti (Sciortino, 2021, 258).

Il Pnrr prefigura dunque un ruolo dello Stato che è orientato verso molteplici obiettivi: creare le condizioni strutturali e abilitanti su cui si fonderanno i tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e coesione sociale), far rispettare l'impianto regolatorio che deve presidiare tutti gli interventi, perseguire lo sviluppo e garantire, tramite la coesione sociale, che la transizione digitale ed ecologica non producano ulteriori disegualianze (Sciortino, 2021, 259).

Nel Pnrr si afferma che il Piano deve contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità, mirando a colmare divari generazionali e squilibri territoriali (Pnrr)²⁸. Con la missione “Inclusione e coesione” si fissano gli obiettivi di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Si persegue la finalità non solo di evitare che, a causa della pandemia, emergano nuove disegualianze, ma anche di porre le condizioni per superare quelle già esistenti. L'intera missione dedica particolare attenzione alle principali vulnerabilità sociali caratterizzanti il Paese, alle quali si tenta di rispondere con un vero e proprio programma di riforme e investimenti in favore dei soggetti più deboli (Colapietro, 2022, 336-337)

In questo ambito il decisore politico è chiamato a giocare una partita fondamentale mediante l'esercizio del suo ruolo unificante e inclusivo (Sciortino, 2021, 259-260), considerato che l'UE ha stanziato un'ingente quantità di risorse, la cui utilizzabilità è stata resa possibile a seguito della decisione di adottare un quadro normativo europeo di allentamento di vincoli di bilancio e di regole europee in tema di aiuti di Stato²⁹. Prima della pandemia il cd. “Semestre europeo” – che, come noto, si inquadra tra gli strumenti di governance economica europea e costituisce il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'UE, che consente agli organi dell'Unione di indirizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli

28. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextgenerationItalia, Italia domani, p. 12-13, consultabile in: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf)

29. Comunicazione della Commissione europea, COM(2020/C 91 1/01, Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 20 marzo 2020.

Stati membri – prevedeva il coordinamento di politiche finalizzate al rispetto di vincoli europei di stabilità finanziaria e di prevenzione di disavanzi eccessivi. Dopo l'emergenza pandemica, si assiste al riorientamento del Semestre europeo verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e si riconosce che i piani di ripresa e resilienza diventeranno il principale documento di riferimento sulle iniziative politiche per il futuro degli Stati membri, ampliandosi, così, l'attività di indirizzo e coordinamento dell'Unione europea verso politiche ulteriori, quali le politiche ambientali e climatiche, come si evince dalla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2020³⁰ e dalla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021³¹ (Sciortino, 2021, 259-260).

Per il tramite del Pnrr, il “vincolo esterno” europeo può costituire il motore di una nuova stagione di riforme economiche e sociali (Bassanini, 2021, 7), per portare finalmente a compimento quelle riforme, da tempo invocate in Italia e mai completate, colmando così il ritardo accumulato negli anni precedenti (Giannelli, 2022, 43; Catelani, 2022a)

Il Pnrr imprime una svolta “pragmatica” nel cammino delle riforme della pubblica amministrazione, focalizzando l'attenzione principale e convergendo tutti gli sforzi sull'implementazione (Giannelli, 2022, 45)

Dal momento che l'Italia è il destinatario della quota maggiore di risorse mobilitate dall'Unione europea per sostenere la ripresa, appare evidente che il nostro Paese ha un'elevata responsabilità, che impone di utilizzare le notevoli risorse disponibili per collocare l'Italia su un percorso strutturale di crescita sostenibile e duratura (Bassanini, Napolitano & Torchia, 2021, 12).

Si è osservato che “il Pnrr costituisce un esercizio di apprendimento senza precedenti per le istituzioni italiane”³². Con il Pnrr si adotta un nuovo metodo di governo, che incide su tutti i poteri dello Stato, chiamati a ridefinire sé stessi nelle regole e nelle prassi che li hanno a lungo caratterizzati, sia in ordine ai tempi che alle modalità di lavoro, e ad operare in una costante ed efficace interazione con le istituzioni dell'Unione. Tale metodo di governo deve comunque essere attuato nel rispetto dei principi fondamentali della Carta

30. Strategia annuale per la crescita sostenibile 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Bruxelles, 17.12.2019 COM (2019) 650 final .

31. Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Bruxelles, 17.9.2020 COM (2020) 575 final .

32. D. Franco, audizione 8 marzo 2021, Commissioni Congiunte Senato e Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame della Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza (doc. XXVII, n. 18), consultabile in mef.gov.it/documenti/article0001, p. 15.

costituzionale, letta alla luce dei Trattati europei (Lupo, 2022b, 4; Catelani, 2022b, 211), desumibili, in particolare, dall'art. 5, che richiede metodi della legislazione coerenti con le esigenze dell'autonomia, declinate nelle sue varie manifestazioni, e dall'art. 11, che disegna un ordinamento necessariamente e strutturalmente aperto verso l'esterno, pronto ad integrarsi con organizzazioni internazionali che perseguano la pace e la giustizia tra le nazioni (Lupo, 2022b, 19).

Riferimenti Bibliografici

- Assonime (2021 a, giugno). Il primo decreto-legge Pnrr: la governance del piano, circolare n. 19 del 21 giugno 2021. Consultabile in https://www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.CustomAction/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/studi/Documents/cir019021.pdf
- Assonime (2021 b, novembre). Governance del Pnrr capacità amministrativa: sviluppi a valle del decreto-legge n. 77/2021, circolare n. 31/2021. Consultabile in <https://www.unicatt.it/amministrazione-31%20-%20Governance%20del%20PNRR%20e%20capacit%C3%A0%20amministrativa%20-%20sviluppi%20a%20valle%20del%20decreto-legge%20n.%2077%20del%202021.pdf>
- Bassanini, F. (2021). Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del Pnrr: lezioni da un’esperienza del passato. *Astrid Rassegna*, n. 337, 7. Consultabile in <https://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2021/05/Vincolo-esterno-defdef.pdf>
- Bassanini, F., Napolitano, G., & Torchia, L. (2021). Lo Stato promotore: una ricerca sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell’economia, in Bassanini, F., Napolitano, G. & Torchia, L. (Eds.), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*. Bologna: Il Mulino. Consultabile in https://gag-irpa.s3.eu-central-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2021/01/intro.-lo-stato-promotore-gn-it-fbdef_Astrid-rassegna-rev-PR-27-1.pdf
- Bevilacqua, C. (2022). Sportello unico e reticoli decisionali nell’attuazione del Pnrr: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo. *Amministrazione in cammino*, 1, 27. Consultabile in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2022/02/BEVILACQUA.pdf>
- Bianchi, L. (2021). Pnrr e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale, in Bianchi, L. & Caravita, B. (Ed.), *Il Pnrr alla prova del Sud*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bifulco, R. (2001). Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione, in Bifulco, R., Cartabia, M. & Celotto, A. (Eds.), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*. Bologna: Il Mulino
- Calandra, P. (2009). Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (voce). *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII.
- Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione (2022). *Il Pnrr e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*. Consultabile in https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/OCD177-5420.pdf?_1648800805983
- Catelani, E. (2022a). Profili costituzionali del Pnrr. Consultabile in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profilo-costituzionali-del-pnrr/profilo-costituzionali-del-pnrr>
- Catelani, E. (2022b). Pnrr e ordinamento costituzionale: un’introduzione. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/elisabetta-catelani/p-n-r-r-e-ordinamento-costituzionale-un-introduzione>
- Cintioli, F. (2021, novembre). Risultato amministrativo, discrezionalità e Pnrr: una proposta per il giudice, *La Magistratura*. Consultabile in <https://www.segretariacomunalivighenzi.it/archivio/anno-2021/Novembre/17-11-2021-cintioli-risultato-amministrativo-discrezionalità-e-pnrr-una-proposta-per-il-giudice>
- Chieppa, R. (2021). Prefazione, in Bolognino, D., Bonura H. & Storto, A. (Eds.), *I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni-bis*. Piacenza: La Tribuna,

- Colapietro, C. (2022). La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza, n. 3, 325-340. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_19_PNRR_Colapietro.pdf
- Ferraiuolo, G. (2022). Pnrr e correzione delle asimmetrie territoriali. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_18_PNRR_Ferraiuolo.pdf
- Galetta, D.U. (2022, marzo). Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare, *federalismi.it*, n. 7. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=46869&dpath=document&dfile=08032022233042.pdf&content=Transizione%2Bdigitale%2Be%2Bdiritto%2Bad%2Buna%2Bbuona%2Bamministrazione%3A%2Bfra%2Bprospettive%2Baperte%2Bper%2Ble%2BPubbliche%2BAmministrazioni%2Bdal%2BPNRR%2Be%2Bproblemi%2Bancora%2Bda%2Baffrontare%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Giannelli, N. (2022). Il cammino delle riforme della Pubblica Amministrazione nella svolta pragmatica del Pnrr, *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*. Consultabile in <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/3254/2874>
- Goretti, C. (2021). Audizione informale dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18). Intervento del Consigliere dell’Ufficio parlamentare di bilancio Chiara Goretti presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5ª del Senato della Repubblica (Bilancio) e 14ª del Senato della Repubblica (Politiche dell’Unione europea, 26. Consultabile in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/02/Audizione-UPB-su-PNRR.pdf>
- Lavagna, C. (1942). *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del governo e Ministri*. Roma: Edizioni Universitarie.
- Lupo, N. (2019). Il governo tra Roma e Bruxelles, in Musella F. (Ed.) *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*. Bologna: Il Mulino
- Lupo, N. (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, *federalismi.it*, 1, Consultabile in https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?eid=619&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F12012022193812%2Epdf&content=Il%2BPiano%2BNazionale%2Bdi%2BRipresa%2Be%2BResilienza%2B%28PNRR%29%2Be%2Balcune%2Bprospettive%2Bdi%2Bricerca%2Bper%2Bi%2Bcostituzionalisti&content_auth=%3Cb%3ENicola%2BLupo%3C%2Fb%3E
- Lupo, N. (2022b). I poteri dello Stato italiano alla luce del Pnrr: prime indicazioni, *federalismi.it*. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=47729&dpath=document&dfile=07092022170345.pdf&content=L%2Bpoteri%2Bdello%2BStato%2Bitaliano%2Balla%2Bluce%2Bdel%2BPNRR%3A%2Bprime%2Bindicazioni%2B%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>
- Manzella, A. (2022, luglio). L’indirizzo politico, dopo Covid e Pnrr, in *federalismi.it*, 19.. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=47578&dpath=document&dfile=27072022160538.pdf&content=L%27indirizzo%2Bpolitico%2C%2Bdopo%2BCovid%2Be%2BPNRR%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Manzella, A. (2021). Il Presidente del Governo. *Rivista AIC*, 3, 40. Consultabile su https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2021_2_Manzella.pdf
- Martines, T. (1971). Indirizzo politico (Voce), *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano: Giuffrè.

- Menegus, G. (2021). La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione, *Quaderni costituzionali*, 4.
- Midiri, M. (2022, luglio). Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano Nazionale di ripresa e resilienza) *federalismi.it*, n. 18. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=47483&dpath=document&dfile=13072022013147.pdf&content=Il%2Btempo%2Bdelle%2Bfunzioni%2Bpubbliche%2B%28a%2Bproposito%2Bdel%2BPiano%2Bnazionale%2Bdi%2Bripresa%2Be%2Bresilienza%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Niccolai, S. (2022). L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_13_PNRR_Niccolai.pdf
- Sciortino, A. (2021). Pnrr e riflessi sulla forma di governo italiano. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo», in *www.federalismi.it*, 18. Consultabile in <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=45768&dpath=document&dfile=28072021144053.pdf&content=PNRR%2Be%2Bri-flessi%2Bsulla%2Bforma%2Bdi%2Bgoverno%2Bitaliana%2E%2BUn%2Britorno%2Ball%27indirizzo%2Bpolitico%2B%27%27normativo%27%27%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Sciortino, A., (2022). L'impatto del Pnrr sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_16_PNRR_Sciortino.pdf
- Screpanti, S., & Vigneri, A. (2021), L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche, in Bassanini, F., Napolitano, G., & Torchia, L. (Eds.), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*. Bologna: Il Mulino
- Staiano, S. (2021). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud, in Bianchi L. & Caravita B. (Eds.) *Il Pnrr alla prova del Sud*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Stancanelli, R., & Zaccarelli, F. (2022). Resoconto convegno «Contratti pubblici, procedimento amministrativo e responsabilità amministrativa alla sfida del Pnrr». *Amministrazione in cammino*, 1. Consultabile in https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2022/02/stancanelli_zaccarelli.pdf
- Zanardi, A. (2022). Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del Pnrr. *Rivista AIC*, 3. Consultabile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2022_14_PNRR_Zanardi.pdf