

Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*

Fulvio Cortese

Lo scritto descrive ragioni, indirizzi e strutture organizzative del Recovery and Resilience Facility (RRF) di matrice europea e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ne costituisce la declinazione a livello nazionale. Sulla base di questa premessa, e prendendo atto di alcuni indici costituzionali sul piano della riforma costituzionale come dell'evoluzione di un nuovo “diritto delle città”, isola alcune tendenze di trasformazione generale del diritto amministrativo italiano.

1. Una breve premessa

Questo contributo ha lo scopo di provare a dare risposta a un interrogativo tanto delicato quanto diffuso: quale rapporto esiste tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il diritto amministrativo? Più in particolare, ci si domanda se, al di là delle singole e puntuali riforme che l'attuazione del Piano potrà comportare, vi siano delle ricadute sistemiche sul ruolo delle pubbliche amministrazioni, sui loro reciproci rapporti, sulla disciplina della loro attività e sul loro stesso modo di essere.

Per cercare di elaborare una (*proposta di*) risposta, ci si soffermerà, innanzitutto, sul contesto istituzionale europeo del PNRR, con una rapida sintesi, volta a mettere in luce ragioni, indirizzi e lineamenti delle scelte che “a monte” ne hanno previsto l'adozione (§ 2); si passerà, quindi, a una descrizione generale del Piano e dei meccanismi organizzativi stabiliti al fine di permetterne una pronta e reale esecuzione (§§ 3 e 4); si

* Il saggio riproduce il testo della relazione tenuta dall'Autore in occasione del XXIII Congresso italo-spagnolo de profesores de derecho administrativo (Santiago de Compostela, 26-28 maggio 2022), con l'aggiunta di qualche ulteriore aggiornamento. Tiene, inoltre, conto delle osservazioni svolte nella lezione *PNRR e nuovo metodo delle riforme amministrative: tra tutela dell'ambiente e competenze territoriali* (Trieste, 11 febbraio 2022, Corso di Perfezionamento e di Aggiornamento Professionale NEXT GENERATION P.A.) e di alcune riflessioni già anticipate in *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale dello spazio operativo degli enti territoriali*, in *Munus*, n. 2, 2021, pp. V-XIV.

metteranno, poi, in luce le connessioni tra le “logiche” del PNRR e alcune tendenze di sviluppo interne alla disciplina dell’intervento pubblico nell’ordinamento giuridico italiano (§§ 5 e 6); si tenterà, infine, traendo spunto da tali tendenze, di isolare specifiche direttrici evolutive del diritto amministrativo italiano, assumendo a riguardo un contengo programmaticamente “positivo” e verificando, sulla base di questo approccio, se sia possibile valorizzare utilmente la combinazione tra le articolate declinazioni del PNRR e le *chances* ricostruttive che è possibile trarre da alcune considerazioni di carattere concettuale (§ 7).

Se è vero, infatti, che la storia istituzionale italiana è costellata di cambiamenti tanto, e ripetutamente, attesi, quanto costantemente sfumati, è altrettanto vero che il giurista non può limitarsi alla decostruzione analitica dell’ennesimo flusso di riforme, né può indugiare nell’abituale, ciclico rilancio di aspirazioni palingenetiche, destinate, con tutta probabilità, ad essere ulteriormente frustrate. Di fronte a un quadro normativo così nuovo e “ambizioso”, il primo compito dell’interprete è quello di tentare una razionalizzazione ragionevole e produttiva, che non pretenda di fare *de albo nigrum*, e che, viceversa, si premuri di “coalizzare” verso il raggiungimento dell’obiettivo tutte le forze disponibili, d’esperienza come di idealità.

D’altra parte – come è stato efficacemente sottolineato in occasione della celebrazione di un autorevole giuspubblicista, sempre attento proprio alle questioni dell’innovazione istituzionale – di fronte a nuovi orizzonti e alle istanze, sempre più pressanti, che questi pongono, il ruolo del giurista è quello «di chi contribuisce a progettare, ad attuare e a comunicare le riforme e i cambiamenti culturali, formativi e organizzativi, necessari per reinventare il sistema istituzionale e amministrativo e per costruire o ricostruire amministrazioni attrezzate a fronteggiare queste nuove sfide, queste nuove emergenze, questi nuovi problemi». Perché è questo, «nel mutato scenario del mondo che cambia, il modo attuale per attuare il progetto della Costituzione»¹.

¹ Così F. BASSANINI, in D. DONATI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, J.J. GUTIÉRREZ ALONSO (a cura di), *Istituzioni, riforme e ruolo del giurista. Giornate di studi in onore di Luciano Vandelli*, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 32.

2. NGEU e RFF: un quadro complessivo

Il Dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*-RRF) è la parte assolutamente preponderante di *NextGenerationEU* (NGEU), il peculiare fondo per la ripresa (*Recovery Fund*) proposto dalla Commissione europea nel maggio 2020², approvato dal Consiglio europeo nel luglio dello stesso anno³ e divenuto operativo nella primavera del 2021. Più precisamente, il *Recovery fund*, il cui ammontare complessivo è pari a 806,9 miliardi di euro⁴, è un *fondo aggiuntivo* al bilancio europeo ed è finalizzato a sostenere specificamente la ripresa e la resilienza dell'economia europea dopo la pandemia da Covid-19. È finanziato attraverso l'emissione sui mercati finanziari, da parte della Commissione europea, di titoli di debito comune europeo ed è utilizzabile per concedere agli Stati membri sovvenzioni e prestiti da utilizzare variamente, secondo regole e procedure specifiche. È destinato ad essere ripagato dalla stessa Unione europea, a decorrere dal 2028, tramite l'introduzione di nuovi tributi europei.

Alcuni interpreti⁵ hanno espressamente qualificato l'architettura di questa operazione come rivoluzionaria. Essa avrebbe fatto tesoro delle esperienze – non del tutto virtuose – delle gestioni sovranazionali delle precedenti crisi (finanziaria: 2007-2008; e del debito sovrano: 2010-2011) e avrebbe completato il disegno istituzionale avviato con l'Unione monetaria, dotando l'Unione europea di una vera e propria capacità fiscale, ossia di un bilancio integrato che può essere orientato verso la promozione di beni

² Cfr. la Comunicazione della Commissione europea *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea* del 27 maggio 2020 (COM(2020)442final).

³ Cfr. soprattutto le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (EUCO 10/20). V. poi il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19; il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027; nonché la Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

⁴ Dei quali, segnatamente, 723,8 miliardi di euro sono imputati al Dispositivo di ripresa e resilienza, mentre le somme restanti sono finalizzate alla realizzazione di specifici programmi: REACT-EU (50,6 miliardi); Orizzonte Europa (5,4 miliardi); Fondo InvestEU (6,1 miliardi); Sviluppo Rurale (8,1 miliardi); Fondo per una Transizione Giusta-JTF (10,9 miliardi); RescEU (2 miliardi).

⁵ V., per tutti, F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, in part. p. 82 ss.

pubblici europei⁶. Allo stesso tempo, però, si è anche evidenziato che NGEU è stato concepito e realizzato senza alcuna riforma dei Trattati, e che, specie se avrà successo, saranno necessarie, a livello europeo, riforme costituzionali adeguate a supportarne la struttura e la metodologia⁷. Se si presenta come sfidante già al livello delle istituzioni europee, tale iniziativa non è da meno sul piano di ciò che essa richiede agli Stati membri. La gestione del Dispositivo di ripresa e resilienza – disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che lo ha istituito⁸ – avviene mediante Piani nazionali elaborati dagli Stati membri beneficiari di sovvenzioni e prestiti e approvati dalla Commissione europea.

I Piani sono integrati nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche del Semestre europeo. Essi devono coprire almeno 6 aree di intervento (transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani: cfr. art. 3 Regolamento) e devono inoltre contenere riforme e investimenti pubblici destinati per almeno il 37% dei finanziamenti ricevuti alla transizione verde (art. 18.4e) e per il 20% a quella digitale (art. 18.4f). Tutte le misure incluse nei Piani, infine, dovrebbero rispettare il principio «non arrecare un danno significativo» (art. 5.2), al fine di tutelare gli obiettivi ambientali dell'UE.

Il calcolo dell'entità concreta delle sovvenzioni (a fondo perduto: *grants*) e dei prestiti (da restituire: *loans*) è disciplinato da specifiche norme (v. rispettivamente artt. 11-12 e 14-15-20), che tengono conto, da un lato (con un'assegnazione calcolata a monte), della popolazione, del PIL *pro capite* e del tasso di disoccupazione, dall'altro (con un'assegnazione valutata dalla Commissione europea), delle specifiche esigenze rappresentate da

⁶ «Mentre le misure adottate un decennio fa si erano limitate a rafforzare i poteri di controllo delle istituzioni europee sulle politiche di bilancio degli stati membri, le misure adottate in risposta alla pandemia hanno rafforzato i poteri di bilancio delle istituzioni europee *tout court*»: così sempre F. FABBRINI, *Next Generation EU*, cit., pp. 82-83.

⁷ *Ibid.*, 141 ss.

⁸ Su cui v. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021.

ogni Stato membro (per i prestiti vi è comunque un tetto massimo pari al 6,8% del reddito nazionale lordo – RNL).

Tutte le disponibilità assegnate agli Stati dal *Recovery fund* devono essere gestite attraverso una *road map* temporale ben precisa, che prevede termini precisi per la *submission* dei Piani nazionali e la loro approvazione, per l'utilizzo effettivo delle sovvenzioni e dei prestiti (entro il 2026), e per la restituzione di questi ultimi all'Unione (entro il 2058). È una tempistica stringente che costringe gli Stati membri a mettere sotto *stress* i propri assetti istituzionali e i processi decisionali disciplinati dai relativi ordinamenti.

In questa prospettiva, pertanto, è del tutto naturale che la realizzazione di quanto stabilito nei Piani possa comportare modifiche normative finalizzate non solo a programmare e coordinare – e rendere possibili e materialmente realizzabili – le azioni pianificate e approvate dalla Commissione, ma anche a monitorarne l'andamento, a disporre meccanismi volti a garantirne l'impatto, ad adattare l'organizzazione e le modalità operative delle amministrazioni nazionali in senso conforme.

Con riferimento alle assegnazioni previste a favore dell'Italia, va sottolineato che si tratta del Paese che più beneficia del Dispositivo di ripresa e resilienza (per un totale di 191,482 miliardi di euro), e che la grande parte delle medesime assegnazioni è caratterizzata da prestiti (122,602 miliardi di euro). L'impegno attuativo, dunque, non solo è considerevole dal punto di vista quantitativo, in termini assoluti, ma implica anche un notevole sforzo dal punto di vista qualitativo, con elaborazione di politiche a medio-lungo termine, volte ad aumentare le capacità complessive delle istituzioni nazionali, la competitività del tessuto economico e la sostenibilità (in termini di equità e di eguaglianza) degli obblighi di restituzione. Tanto più che lo "storico" (anche recente) della *performance* italiana in merito all'utilizzo dei (tradizionali) fondi strutturali europei non incoraggia, di per sé, prognosi ottimistiche: al 31 dicembre 2020 risultava che le amministrazioni italiane, sia centrali sia territoriali, avessero impiegato, per il periodo 2014-2020, meno della metà (il 46,24%) delle risorse programmate nel contesto del fondo europeo di sviluppo regionale e del fondo sociale europeo⁹. Se c'è

⁹ V. il prospetto fornito dall'Agenzia per la coesione territoriale, disponibile online al seguente indirizzo: https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/target-spesa-al-31-dicembre-2021/.

da spendere moltissimo, e in pochissimo tempo, allora è chiaro che occorre attrezzarsi di conseguenza.

3. I contenuti del Piano italiano (PNRR): struttura ed esempi

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) adottato dall'Italia (il 30 aprile 2021: è denominato «Italia Domani»¹⁰) ha un importo totale di 191,5 miliardi di euro ed è stato approvato dal Consiglio europeo, su proposta della Commissione, il 13 luglio 2021¹¹.

La parte esplicativa consta di 273 pagine; gli allegati alla decisione del Consiglio europeo (con la definizione puntuale dei contenuti, distinti in obiettivi da finanziarsi con le sovvenzioni e obiettivi da finanziarsi con i prestiti) ammontano a 568 pagine. Si tratta, per ciò solo, di un testo molto denso.

Il Piano presenta tre *priorità* trasversali (nuove generazioni, parità di genere, divario di cittadinanza) e sei *missioni* (indicate con la lettera “M”), largamente corrispondenti ai sei pilastri – sopra già ricordati – del RRF (M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo / M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica / M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile / M4. Istruzione e ricerca / M5. Inclusione e coesione / M6. Salute).

Ogni missione del Piano ha un budget determinato¹² ed è articolata in *componenti* (indicate con la lettera “C”¹³), per ciascuna delle quali, oltre

¹⁰ I contenuti e il testo del Piano sono reperibili online, presso l'apposito portale: <https://italiadomani.gov.it/home.html>.

¹¹ È bene rammentare che il Piano così indicato è quello risultante da una combinazione di due elaborazioni diverse: quella avviata dal Governo Conte II (la cui proposta risale al 15 gennaio 2021) e quella, in seguito, perfezionata dal Governo Draghi.

¹² M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo: 40,29 miliardi di euro; M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica: 59,46 miliardi di euro / M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile: 25,40 miliardi di euro / M4. Istruzione e ricerca: 30,88 miliardi di euro / M5. Inclusione e coesione: 19,85 miliardi di euro / M6. Salute: 15,63 miliardi di euro).

¹³ La M1 è articolata in: C1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; C2. Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; C3. Turismo e cultura 4.0. La M2 in: C1. Agricoltura sostenibile ed economia circolare; C2. Transizione energetica e mobilità sostenibile; C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; C4. Tutela del territorio e della risorsa idrica. La M3 in: C1. Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure; C2. Intermodalità logistica integrata. La M4 in: C1. Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle Università; C2. Dalla ricerca all'impresa. La M5 in: C1. Politiche per il lavoro

al relativo finanziamento, sono previsti *ambiti di intervento/misure*, a loro volta caratterizzati da *investimenti e riforme*.

Ad esempio, per quanto riguarda la M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA), il Piano prevede diversi ambiti/misure: Digitalizzazione della p.a.; Modernizzazione della p.a.; Innovazione organizzativa del sistema giudiziario. Per quanto riguarda la Digitalizzazione della p.a., sono programmati 7 investimenti (Infrastrutture digitali; Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud; Dati e interoperabilità; Servizi digitali e cittadinanza digitale; Cybersecurity; Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali; Competenze digitali di base) e 3 riforme (Processo di acquisto ICT; Supporto alla trasformazione della PA locale; Introduzione linee guida “cloud first” e interoperabilità).

Va osservato che le riforme previste nel PNRR non sono tutte “uguali” (non hanno, cioè, un approccio metodologico omogeneo, né operano allo stesso livello), ma hanno proiezioni distinte: vi sono infatti riforme *orizzontali* (della p.a. e della giustizia) o *abilitanti* (di semplificazione e di promozione della concorrenza) o *settoriali* (proprie delle singole e specifiche missioni) o *di accompagnamento* (riforme fiscali e degli ammortizzatori sociali).

Pertanto, come è stato opportunamente annotato, le riforme, nella “filosofia” del PNRR, manifestata in modo esplicito nel Piano stesso (pp. 47 ss.), non sono soltanto parte od oggetto delle azioni da compiere, ma ne rappresentano anche i necessari fattori di catalizzazione: «[i]n altre parole, le riforme sono in parte un risultato da conseguire, in parte lo strumento per conseguire il risultato»¹⁴. Non si tratta, in sostanza, di introdurre solo cambiamenti in snodi o materie determinati, perché ritenuti strategici, ovvero di facilitare il compimento di azioni amministrative supportandone economicamente la realizzazione. Si tratta di fissare mezzi e competenze per far sì che tali risultati si possano compiere e che, ciò facendo, muti contestualmente anche la fisionomia, la consistenza o, se si vuole, lo

ro; C2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; C3. Interventi speciali per la coesione territoriale. La M6 in: C1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; C2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale.

¹⁴ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, p. 717.

“spessore” dell’amministrazione, e ciò anche per il tempo “futuro”, non solo per quello necessario ad attuare il PNRR.

Inoltre, accanto al PNRR – e in modo integrato con esso – lo Stato italiano, con d.l. 6 maggio 2021, n. 59 (conv. in l. 1° luglio 2021, n. 101), ha approvato un cd. “Piano complementare”¹⁵, che prevede investimenti (tutti interni) per ulteriori 30,6 miliardi di euro, per finanziare tutti i progetti ritenuti validi per la ripartenza nazionale e non coperti (o coperti solo parzialmente) da sovvenzioni e prestiti del RRF o dalle altre assegnazioni provenienti dal *Recovery fund*.

Per quanto concerne, più da vicino, le fasi della prima implementazione del PNRR, il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del Piano, ha erogato all’Italia 24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e 15,937 miliardi come prestiti), pari al 13% dell’importo totale stanziato a favore del Paese. Il 23 dicembre 2021, quindi, il Governo ha presentato al Parlamento la prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR. Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l’economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell’Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato gli *Operational Arrangements* (OA) relativi al PNRR¹⁶, con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (*Milestones* e *Targets*) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell’Italia. Il 13 aprile 2022 la Commissione europea ha versato all’Italia la prima rata da 21 miliardi (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l’Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021.

¹⁵ Sempre accessibile online, presso il portale governativo già cit. *supra*, a nt. 10.

¹⁶ Anch’essi consultabili online: https://ec.europa.eu/info/files/operational-arrangements-between-commission-and-italy_en.

4. *La governance del PNRR: l'organizzazione amministrativa dell'attuazione*

Con d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108), il Governo italiano ha adottato una speciale disciplina volta a definire «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»¹⁷.

Il decreto in questione precisa, in primo luogo, compiti e ruoli per l'attuazione del PNRR.

Sul piano delle attività di indirizzo e di coordinamento, una funzione preminente è svolta da una *Cabina di regia* (art. 2), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal medesimo Presidente del Consiglio. La sua composizione, che necessariamente, oltre al Presidente del Consiglio, contempla i Ministri e i Sottosegretari competenti, a seconda delle tematiche trattate nelle sedute, è ulteriormente variabile: possono farvi parte (se vi sono questioni di competenza di singole Regioni e/o Province Autonome) anche rappresentanti degli Esecutivi regionali e/o (se si tratta di questioni che interessano più Regioni) della Conferenza Stato-Regioni e/o (se si tratta di questioni di interesse locale) dell'ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani o dell'UPI – Unione Province d'Italia, oppure anche altri soggetti, rappresentativi di coloro che sono chiamati ad attuare il Piano.

Questa Cabina di regia, che è destinata a rimanere operativa fino al 31 dicembre 2026, è affiancata da una *Segreteria tecnica* (art. 4), con compiti di supporto e raccolta informazioni, da una *Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione* (art. 5), istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, e da un *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale* (art. 3), che ha funzioni consultive ed è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali e dei rispettivi organismi associativi, di Roma Capitale, delle categorie produttive

¹⁷ Che è in larga parte estesa, data la reciproca integrazione tra i Piani, anche al Piano complementare, già rammentato: v. art. 14 d.l. n. 77 cit.

e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

In merito alle attività di monitoraggio e rendicontazione (artt. 6-7), un ruolo fondamentale è svolto dal Ministero dell'economia, presso il quale sono istituiti il *Servizio centrale per il PNRR* (interfaccia con la Commissione europea e con le strutture di coordinamento che devono istituirsi da parte di tutte le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Piano) e uno specifico *Ufficio dirigenziale* (presso la Ragioneria dello Stato, con funzioni di audit e di monitoraggio anticorruzione).

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR (artt. 8-9) provvedono i singoli *soggetti attuatori*: le amministrazioni centrali (che restano i principali attori), le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi, così come definita nel PNRR.

Ognuna di queste amministrazioni – che possono avvalersi anche di soggetti “esterni”, già individuati nel PNRR o da scegliersi in osservanza delle modalità previste dalla vigente legislazione nazionale ed europea, e che possono altresì avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale, dagli enti del sistema camerale e da enti vigilati – è tenuta a individuare nell'ambito delle proprie strutture quella che possa fungere da punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR ovvero a istituire una specifica unità di missione: tali snodi organizzativi hanno compiti di coordinamento, monitoraggio, assistenza operativa, controllo.

Come si può facilmente vedere, questa impostazione considera le autonomie territoriali solo quali interlocutori per effettuare materialmente ciò che il Piano prevede, con un “accentramento” assai spinto¹⁸.

¹⁸ Non è un caso che il decreto-legge in esame (art. 1, comma 3) qualifica le proprie disposizioni come adottate in esercizio della potestà legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m, Cost. Sulla “forza” (presoché irresistibile) di questo riferimento – quale strumentale ad introdurre politiche uniformanti di semplificazione amministrativa – v., *ex multis*, C. TUBERTINI, *L'attività amministrativa regionale*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 357 ss.

In caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR (art. 12), il Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. Si può aprire, in tal modo, uno spazio procedurale per l'esercizio di poteri sostitutivi veri e propri. Infatti, in caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei Ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione dei progetti.

Analoghe procedure sostitutive sono previste anche per le ipotesi di dissensi, dinieghi od opposizioni idonei a precludere la realizzazione di interventi del PNRR (art. 13).

Il "centro" dell'amministrazione fornisce anche attività di supporto per i soggetti attuatori, prevedendosi per vari interventi la costituzione di apposite *task force* (con funzione di agevolazione / semplificazione / digitalizzazione delle procedure amministrative necessarie e di trasmissione, per così dire, della relativa *expertise*) (art. 5, comma 5, lett. a).

Nel d.l. n. 77/2021 cit., inoltre, sono adottate (agli artt. 17 ss.) anche puntuali (e numerose) misure di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa (specie nel settore ambientale, paesaggistico ed energetico, o in quello della contrattazione pubblica), nella prospettiva di *specializzare* alcune procedure (laddove debbano svolgersi nell'orbita degli interventi previsti dal PNRR), *accelerarle* (nei tempi come nell'eventuale superamento di snodi procedurali dovuti al necessario recepimento di accordi o intese con gli enti territoriali), *sgravarle* di oneri o fasi ritenuti superflui ovvero dotarle di *organizzazioni nuove* (con compiti specifici per il PNRR). In questa direzione sono state apportate alcune modifiche anche alla l. n. 241/1990 (in particolare in tema di *inerzia della p.a.*, *silenzio-assenso*, *annullamento d'ufficio*).

È indispensabile sottolineare ulteriormente che il processo di attuazione del PNRR procede in modo strutturalmente circolare e progressivo, co-

erentemente con quanto già evidenziato in merito alla particolare ottica con cui il Piano guarda alle riforme. A seconda degli obiettivi e degli interventi da realizzare, infatti, l'attuazione del PNRR sollecita, volta per volta, un "mix" di azioni, settoriali e non, amministrative come normative (queste ultime veicolate, per lo più, da decreti-legge – v. d.l. nn. 80/2021¹⁹, 152/2021²⁰, 36/2022²¹ – ovvero da disegni di legge di iniziativa governativa approvati dal Consiglio dei Ministri e poi presentati in Parlamento con corsie preferenziali), che si richiamano o presuppongono vicendevolmente: in altri termini, le une consentono e/o giustificano le altre, secondo un meccanismo ricorsivo.

Più in generale, si può affermare che è il contenuto del Piano a stimolare la produzione normativa in modo con esso coerente, e che, simultaneamente, sono le misure normative a introdurre volta per volta quanto è indispensabile per realizzare gli obiettivi pianificati: «Il Piano impone le sue priorità: il problema non è "riformare le istituzioni" in termini astratti, ma realizzare gli obiettivi del Piano nei tempi del Piano, utilizzando le istituzioni che ci sono e mettendo in sinergia tutte le risorse disponibili»²².

5. Nel frattempo, una riforma costituzionale...

Le vicende del PNRR e della sua attuazione si intrecciano anche con una riforma costituzionale. Considerare questo profilo è molto utile, perché consente di tracciare nel modo migliore i contorni del più generale contesto di evoluzione dell'ordinamento giuridico nazionale, evidenziandone

¹⁹ Recante «[m]isure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia» e conv. in l. n. 113/2021.

²⁰ «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose» (conv. in l. n. 233/2021).

²¹ «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» (conv. in l. 29 giugno 2022, n. 79).

²² Così sempre G. FALCON, *Viaggio al centro*, cit., p. 717. Cfr. anche B.G. MATTARELLA, *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese, in Etica e finanza pubblica. Attuazione del PNRR e benessere per i cittadini (Atti del Convegno, Bologna 19-20 novembre 2021)*, in *Quaderno della Riv. Corte Conti*, 3, 2021, p. 15, il quale annota che, di solito, l'attività di programmazione «si fa a valle delle leggi e non a monte», e che, però, nel caso qui in esame, avviene il contrario: «Da questo punto di vista il PNRR è uno strumento abbastanza rivoluzionario, una cosa molto diversa da tutte le esperienze di programmazione che conosciamo».

un momento significativo, e a suo modo *sinergico*, specie ai fini della presente riflessione.

Gli artt. 9 e 41 Cost. sono stati modificati mediante un intervento approvato dalle Camere l'8 febbraio 2022 a larghissima maggioranza: con un consenso tale, cioè, che su queste innovazioni – come prevede la Costituzione stessa, all'art. 138, comma 3 – non si è posto neppure il problema che si svolgesse una consultazione referendaria.

Per effetto della riforma (v. la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1), l'art. 9, che affida alla Repubblica i compiti di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, e di proteggere il paesaggio e il patrimonio storico e artistico, ha acquisito un nuovo comma, secondo cui, parimenti, la Repubblica tutela «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», mentre la legge dello Stato è chiamata a disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali». Nel contempo, anche l'art. 41, che si occupa della libertà dell'iniziativa economica privata, è stato integrato, nella parte in cui si prevede che i «fini», per i quali la legge determina «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata», non siano più soltanto quelli «sociali», ma possano essere anche «ambientali».

Di queste innovazioni si potrebbe dire molto: ad esempio, sul relativo “silenzio” che le ha accompagnate nel dibattito pubblico nazionale e sul fatto che per la prima volta si è rotto il tabù dell'immodificabilità della Prima Parte della Costituzione²³; sulla circostanza che la tutela dell'am-

²³ A prima lettura questo silenzio potrebbe considerarsi scontato: chi mai dovrebbe opporsi al riconoscimento espresso, tra i principi fondamentali della Costituzione, dei valori dell'ambiente e della solidarietà intergenerazionale, o della protezione degli animali? Allo stesso modo, chi mai potrebbe negare che anche ragioni ambientali possano, o meglio debbano, legittimamente indurre il legislatore a intervenire nella materia economica? Il fatto è che il silenzio che ha accompagnato questa riforma è pari a quello che ha accompagnato la trasformazione costituzionale di poco precedente, quella relativa al “taglio” dei parlamentari, avvenuta nel 2020 (v. la l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, che ha previsto la riduzione del numero dei parlamentari a riduzione del numero dei parlamentari, da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi). Non si è trattato, anche in quel caso, di una mutazione di poco momento. Tuttavia, anche in quell'occasione si è potuto constatare un ampio consenso, che non solo non ha generato alcuna discussione, ma si è posto, come anche nell'ipotesi della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., in paradossale contrasto con gli accesi conflitti cui avevano dato vita, viceversa, le riforme costituzionali del 2005 e del 2016, bloccate entrambe, come è noto, dal voto popolare (con le consultazioni referendarie tenutesi, rispettivamente, il 25-26 giugno 2006 e il 4 dicembre 2016). Si ha

biente, anche nella sua vocazione ecosistemica, faceva già parte dell'*acquis constitutionnel*²⁴, e che questo è stato di recente arricchito, sia pur in via giurisprudenziale e muovendo dalla disciplina del bilancio, anche del riferimento ai diritti delle generazioni future²⁵; oppure, ancora, sul dato non meno curioso di una riforma che, intervenendo anche sull'art. 41 Cost., pare improvvisamente rivitalizzare una disposizione che per lungo tempo si è ritenuta implicitamente sterilizzata²⁶.

Il punto è che, nonostante ciò – o forse *proprio* a fronte di ciò – nella riforma degli artt. 9 e 41 ci sono senz'altro molti aspetti meritevoli di attenzione.

Il primo riguarda sicuramente la particolare enfasi, di parametro assai forte, che il riconoscimento esplicito della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità può dimostrare dinanzi a politiche pubbliche che possano mettere in dubbio i delicati equilibri del pianeta. In un'epoca storica in cui tanto si cerca di comprendere e di organizzare per fronteggiare i pericoli esiziali del *climate change*, la riforma ha il chiaro senso di promuovere nel novero dell'identità costituzionale italiana la valenza prioritaria della natura. Di una natura, però, che, pur funzionando come limite (questo è il senso, del resto, dell'attrazione al livello costituzionale), non è un elemento estraneo all'intervento, anche *giuridico*, dell'uomo, anzi.

In quest'ultima direzione, infatti, il secondo aspetto degno di nota concerne l'acquisizione dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità come parametro normativo trasversale e sistemico, in piena corrisponden-

quasi l'impressione che nel nostro Paese il tema costituzionale diventi importante solo in certi frangenti: o perché "solleticato" dalle contingenze dei rapporti di forza tra le formazioni politiche; o perché, peggio ancora, travolto dalle apparenze del *politically correct*, assecondandosi così l'impressione che si possa cambiare *formalmente* tutto se lo si fa *con le migliori intenzioni*.

²⁴ La tutela dell'ambiente era già stata affermata come principio costituzionale dalla Corte costituzionale (sin dalla seconda metà degli anni Ottanta del Novecento: v. soprattutto Corte cost., n. 641/1987) ed era stata comunque costituzionalizzata espressamente (nel 2001) tra le materie nelle quali lo Stato vanta nei confronti delle Regioni una potestà legislativa esclusiva (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.).

²⁵ Cfr., ad esempio, Corte cost., nn. 49/2018 e 18/2019.

²⁶ Dato che in materia economica la sovranità statale è largamente condizionata, se non orientata e pre-determinata, dal diritto dell'Unione europea. Perché mai, quindi, modificare una disposizione che di per sé vive, da molti anni, in un (legittimo) limbo di pratica indifferenza?

za con le evoluzioni più moderne della disciplina legislativa di settore, nazionale come europea, e così in parziale, aperta discontinuità con le lecture (dalle quali anche la Corte costituzionale, assieme ai giudici civili e penali, aveva preso originaria ispirazione) per le quali quello ambientale è innanzitutto l'oggetto di un "diritto", che si lega ad un certo modo di gestire il paesaggio e di tutelare la salute. Si può dire, in buona sostanza, che gli "echi" suscitati dalle parole utilizzate nella riforma sono molto rilevanti, perché rimandano al principio dello *sviluppo sostenibile* (di cui art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), alludono alla centralità dei servizi ecosistemici e della c.d. "resilienza", richiamano l'esigenza di guardare al fenomeno ambientale – e dunque naturale – come ad un tutto complesso (e comprensivo, dunque, dei processi dell'economia circolare)²⁷: presuppongono, in definitiva, l'adesione ad un modello nel quale le decisioni pubbliche, lungi dal fondarsi sulla prevalenza di una volontà puramente politica, devono giustificarsi *razionalmente*, in base a parametri scientifici, e devono inserirsi in un ciclo di programmazione e verifica costanti; e implicano, gioco forza, che decisioni così confezionate possano *definire* l'equilibrio ambientale e naturale.

Se tutto ciò è vero, non si può dubitare della circostanza che quando si muta l'assetto testuale della Costituzione si finisce per consentire che l'interpretazione sistematica della stessa possa produrre risultati anche inattesi.

Sono pertanto comprensibili gli interrogativi che da più parti si stanno ponendo: se ora l'ambiente, inteso nel modo anzidetto, è espressamente accostato alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, forse che è possibile immaginare più facilmente che il primo possa "mitigare" la tradizionale preminenza dei secondi? Potrebbe accadere, ad esempio, che nelle valutazioni discrezionali che da sempre animano il governo del territorio la realizzazione di impianti fotovoltaici o di parchi eolici su larga scala, anche in zone paesaggisticamente protette, possa essere più facile? La domanda non è peregrina, perché, per l'appunto, ambiente non è più, o non è più soltanto, "paesaggio-

²⁷ Su cui v., ad esempio, v. M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 3, 2018, pp. 713 ss.

ambiente”, ma è sviluppo sostenibile, allargato anche alla produzione di energie alternative, meno inquinanti, rinnovabili.

Inoltre, se è vero che la riforma costituzionale ha “formalizzato” tra i principi fondamentali una nozione intrinsecamente dinamica della tutela dell’ambiente, la stessa nozione che, in altri termini, si è già affacciata nel diritto italiano vigente per effetto del diritto dell’Unione europea, non è allora possibile che, in base alla modifica sopra descritta dell’art. 41, il legislatore possa farsi forte di un intervento capace di rafforzare ulteriormente quell’ispirazione europea e di mettere vieppiù al centro i poteri dello Stato, titolare da tempo (*in primis* ex art. 117, comma 2, lett. s) di una potestà legislativa esclusiva? Inoltre, siamo proprio sicuri che l’intervento rafforzato dello Stato in materia ambientale, così concepito, sia un intervento sempre e comunque destinato ad ancorarsi al delicato e diffuso intreccio di culture e di sensibilità collettive *pre-date*, in quanto *presenti* nel nostro Paese? Non può concretarsi, invece, come ulteriore veicolo di politiche pubbliche sinergiche con il prevalente obiettivo di liberare, sia pur in modo “felicitemente” sostenibile (e socialmente utile), specifiche forze produttive, proiettate e garantite in modo uniforme su tutto il territorio?

6. Dalla tutela dell’ambiente al PNRR: un diritto “progettuale” animato dal “centro”

È chiaro che sciogliere le questioni ora accennate non è semplice. Eppure la loro mera posizione è di per sé significativa. La sensazione che ci si trovi virtualmente dinanzi a una nuova, e per certi versi inedita, stagione di attuazione costituzionale, foriera di grandi rischi e di altrettanto grandi opportunità, è davvero molto forte.

Come si è visto, l’idea di una presenza determinante delle istituzioni pubbliche del “centro”, impegnate a veicolare nel contesto di un programma articolato il raggiungimento diffuso e coordinato di obiettivi trasversali di trasformazione/transizione profonda (ecologica e tecnologica), costituisce la pietra angolare anche del fitto quadro di interventi previsto dal PNRR e “ordinato” dalla sua *governance*.

La struttura e il contenuto di questo Piano paiono esemplificare, dandogli improvvisa e sorprendente sostanza, proprio il paradigma amministrativo *complesso* e *adattivo* che la riforma costituzionale ha voluto introdurre,

con una proiezione materialmente riformatrice che non ha precedenti, e che esula dai confini strettamente ambientali, ridefinendo anche quelli prettamente sociali e di “cittadinanza” (politica come amministrativa). Il PNRR, infatti, pur lasciando invariate la cornice formale e le competenze dei tanti soggetti pubblici e privati “chiamati a raccolta” come soggetti attuatori (tra cui vi sono, in ogni caso, anche gli enti territoriali dotati di autonomia costituzionalmente garantita), li costringe a farsi parte attiva e a rispondere con sollecitudine a una *strategia* di amplissima portata, specie in forza degli ingenti investimenti che spingono tale sollecitazione e che sono intesi, per l'appunto, a finanziare le azioni di volta in volta rilevanti. L'approccio, in altri termini, è *sistemico* – mira a coinvolgere tutte le parti della Repubblica – e si fonda su incentivi economici di importanti dimensioni, a loro volta negoziati dallo Stato sul piano europeo: carattere, quest'ultimo, che, in linea di massima, muove gli enti territoriali, coerentemente con ciò che deve garantire lo Stato, non tanto a “spendere” – nelle direzioni di cui sono di volta in volta responsabili in virtù di corrispondenti attribuzioni – un quantum di risorse predefinito, ma a “impiegare” un budget specifico – pagabile in tutto o in parte – in attività puntuali che devono dimostrarsi adeguate al raggiungimento dei più ampi scopi del Piano e che, soprattutto, devono realizzarsi secondo modalità verificabili e rendicontabili.

In questo senso, l'approccio in esame è anche *oggettivo*, dal momento che esso non premia l'espressione “a cascata” di esigenze amministrative disegnate dalla sola volontà politica degli organi di governo degli enti pubblici territoriali, ma si concentra sulla possibilità di risolvere specifici problemi amministrativi di interesse generale, disegnando per ciascuno di essi un abito nuovo e coinvolgendo nella sua realizzazione tutte le forze che possano trarvi un effettivo vantaggio. Sono quei problemi, in altre parole, che, avendo attirato una manifestazione di interesse e una correlata azione di finanziamento, si pongono a criterio di buon andamento, per l'erezione di un'organizzazione e di un *modus procedendi* che, ex art. 97, comma 2, Cost., siano proporzionali all'imparziale raggiungimento dello scopo di interesse pubblico.

Le prerogative istituzionali degli enti territoriali, per tale via, vengono funzionalizzate, e ciò si dà attraverso un meccanismo in cui la funzionalizzazione non è imposta a priori, ma discende dalla necessità, al fine

di poter contare sulle grandi disponibilità dei connessi finanziamenti, di adottare un metodo in tutto e per tutto *progettuale*; un metodo, in altre parole, che nel suo svolgersi, pur essendo finalizzato a dare prevalenza alla singola *cosa* da realizzare, dovrebbe orientare gli stessi enti territoriali ad assimilare sembianze e linguaggi diversi da quelli finora assunti, cambiando i volti dell'amministrazione: «Se è vero che è la *cosa* ad essere al centro dell'attenzione, allora è importante che il diritto fornisca strumenti chiari, omogenei e facilmente fruibili affinché i *diversi soggetti* che sono interessati a *quella cosa* possano realizzare, armonizzandoli in concreto, gli scopi che le diverse comunità (nazionale, regionale, locale) si sono proposte di raggiungere con riguardo all'uso dello spazio pubblico e del territorio. Questa dimensione, naturalmente, compete più allo Stato che alle Regioni, non solo perché essa implica il prendere posizione su profili che possono essere di pertinenza schiettamente nazionale (il diritto privato, le forme della tutela giurisdizionale, etc.), quanto piuttosto per l'attinenza del problema "tecnologico" con quello della politica della cittadinanza, il quale non può che essere, nella cornice repubblicana, fruibile secondo un "linguaggio" percepibile da tutti. Il legislatore statale, precisamente, ha un compito tutto suo proprio, in questo genere di operazioni: quello di ri-alfabetizzare il Paese amministrativo, adeguando le regole generali dell'azione amministrativa e lasciando ai livelli territoriali la responsabilità di elaborare i processi di ri-organizzazione istituzionale più consoni alle esigenze "progettuali" di volta in volta rilevanti»²⁸.

Simile prospettiva, peraltro, dovrebbe potersi sviluppare con l'aiuto sussidiario dell'amministrazione statale, che non solo funge, a suo modo, da regista e da "controllore" di ultima istanza (nel monitoraggio come nell'eventuale attività sostitutiva), ma è tenuta a mettere a disposizione specifiche *task force* di supporto, a *capacitazione* finale degli enti che si vogliono fattivamente coinvolgere in specifici progetti.

La constatazione di questo scenario – con la sua curiosa sintonia rispetto ai toni apparentemente innocui della riforma costituzionale più recente – induce ad alcune osservazioni.

²⁸ F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, il Mulino, 2017, in part. pp. 48-49.

In primo luogo è opportuno rilevare una sorta di continuità rivelatrice tra le trasformazioni così tragguardate e quanto si è potuto verificare da tempo nel contesto del cd. “diritto delle città”²⁹. È proprio in quel contesto, infatti, che, grazie alle potenzialità ricostruttive insite nella lettura dell’art. 118, comma 4, Cost., si è potuta isolare l’esistenza di legittimi spazi operativi nei quali – salvo un irrinunciabile potere di coordinamento complessivo in capo all’ente di governo – le amministrazioni pubbliche degli spazi cittadini non procedono esclusivamente mediante l’esercizio di prerogative istituzionalmente predefinite, ma possono animarsi di progettualità fondate su di un singolo interesse generale, da concretare in una specifica fattispecie, e come tali partecipate dalle forze vive della società che intendano promuovere quell’interesse, contribuendo ad una sua diretta e creativa realizzazione.

È inevitabile notare che, nel caso del “diritto delle città” (come disciplina volta a studiare e regolare i fenomeni di amministrazione sussidiaria e condivisa ora richiamati), l’iniziativa finalizzata a stimolare lo slittamento del metodo amministrativo da un modello per così dire “statico” ad un diverso e opposto modello “dinamico” proviene *dal basso*. Viceversa, nel caso del PNRR, e dell’approccio sistemico e adattivo da cui è percorso, lo spunto ad assumere un paradigma differente proviene *dall’alto*, è fortemente incentivato dai vertici dello Stato apparato e, pur volendo suscitare reazioni plurali, sinergiche e convergenti, è attraversato da un movimento vistosamente accentratore.

Il profilo può sembrare apertamente contraddittorio, anche se ci si dovrebbe porre, al contempo, due interrogativi: se da un lato è vero che l’art. 118, comma 4, Cost. impone a tutta la Repubblica di favorire «l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», non è forse vero che la posizione di un criterio di favore potrebbe comunque

²⁹ Su cui sia consentito rinviare sempre a F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart City, L’evoluzione di un’idea*, Milano, Mimesis, 2020, pp. 79 ss. Per l’annotazione circa l’importanza progressiva che il riferimento alla “natura della cosa” (*i.e.* del singolo problema amministrativo) ha avuto nelle evoluzioni del diritto amministrativo italiano, specie dagli anni Novanta in poi, v. anche F. CORTESE, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, p. 329 ss., in part. pp. 345 e 360.

precedere l'attivazione di chi intenda coglierlo? Inoltre, al di là di tale ragionamento, non si può ammettere in alcun modo che il principio di sussidiarietà qui evocato funzioni in entrambe le direzioni, e che esso possa, pertanto, giustificare sia un attivismo istituzionale molto spinto, di sollecitazione forte, sia un meccanismo di riconoscimento e accompagnamento (e così di inclusione e valorizzazione) di progetti provenienti da altri soggetti?

Rispondere positivamente a tali quesiti consente di sottolineare un secondo aspetto.

Se il parallelo con ciò che accade nel “diritto delle città” è fondato, ci si può chiedere se, a regime, non sia proprio l'art. 118, comma 4, Cost. a fungere da parametro regolativo – o di bilanciamento, se si vuole – per la corretta applicazione del nuovo modello amministrativo generato dalla combinazione “storica” della riforma costituzionale e dei processi di scrittura e attuazione del PNRR.

Potrebbe, cioè, sostenersi sia che il metodo progettuale – il più funzionale, come si è precisato, alla nuova logica sistemica e adattiva – debba sempre orientarsi a logiche di coinvolgimento e di cooperazione, non anche di automatica, generalizzata prevalenza; sia, ancora, che l'applicazione dall'alto del metodo stesso non rappresenti nulla più che un'*azione positiva*, una doverosa e meritevole attivazione propulsiva, limitata nel tempo (la già vista *timeline* del PNRR è eloquente in questo senso), da parte di chi si proponga di garantire l'effettiva potenzialità di partecipazione di tutti gli enti territoriali della Repubblica alla realizzazione di un medesimo *programma*: vale a dire, la concreta assimilazione, da parte di tutti quegli enti, del metodo proposto e della prospettiva di strutturale apertura a tutte le risorse socialmente presenti nella comunità. Nei confronti dei soggetti attuatori (ivi compresi anche gli enti territoriali) lo Stato si comporterebbe, in definitiva, come si deve comportare la Repubblica nello svolgere il difficile e continuativo compito di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

Se così fosse, si tratterebbe, semplicemente, di combinare due prospettive: quella che promuove lo Stato a coordinatore e programmatore di azioni (in base all'art. 41, u. comma) che, per il raggiungimento da parte della Repubblica di finalità sociali e ambientali preminenti (come sono quelle *ex art. 9 Cost.*), stimola o riconosce (a seconda dei casi) progetti

che tutti gli enti territoriali hanno il dovere di promuovere, e che anche lo Stato ha il dovere di “garantire” sul piano sovranazionale, nel rispetto delle corrispondenti prerogative; ma anche quella per cui questi stessi enti hanno il pari dovere, nella cornice indotta dallo Stato come in quella autonomamente prefigurabile in base al sistema delle competenze costituzionalmente stabilite, di abbracciare pienamente la logica progettuale e di “aprire” le forme dell’organizzazione e dell’azione a tale scopo predisposte al contributo che la società civile possa autonomamente fornire. Va evidenziato come, anche in ragione di quanto qui argomentato, non sia un caso che il “cantiere” del PNRR meglio rappresenti il luogo nel quale gli orizzonti più progressivi delle trasformazioni progettuali delle città possono trovare terreno fertile. Lo dimostrano soprattutto le varie pagine che il piano medesimo dedica a Comuni e Città metropolitane, coinvolgendoli in un ventaglio eterogeneo di attività, già da tempo oggetto delle esperienze generative del “diritto delle città”³⁰.

7. *Alcune conclusioni (di tendenza)*

La rappresentazione sintetica così fornita – accompagnata dalla rievocazione di un contesto costituzionale (quella della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.) e operativo (quello del “diritto delle città”) particolarmente

³⁰ V. ad esempio: azioni sperimentali per la digitalizzazione della mobilità urbana; interventi per la digitalizzazione e/o per la piena accessibilità – anche nel senso della rimozione di barriere fisiche e cognitive – del patrimonio culturale di musei e biblioteche; miglioramenti per l’efficienza energetica di teatri e cinema; sostegni per lo sviluppo economico/sociale di aree svantaggiate, mediante iniziative di rigenerazione culturale di piccoli centri e di rilancio turistico; interventi di riqualificazione di parchi e giardini storici; azioni di miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, con realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio; creazione di laboratori 100% *green* e di autosufficienza energetica in alcune piccole isole; rafforzamento della mobilità ciclistica, con realizzazione di nuove piste ciclabili; potenziamento del trasporto rapido di massa; acquisto di nuovi mezzi di trasporto a emissioni zero; sostituzione e/o riqualificazione energetica degli edifici scolastici; altri interventi per la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l’adeguamento degli edifici, l’efficienza energetica; realizzazione di nuovi asili nido e scuole dell’infanzia; realizzazione di infrastrutture sportive; interventi di sostegno alle persone vulnerabili; creazione di sistemi di *housing* temporaneo e di “stazioni di posta” per garantire forme di accoglienza; progetti di rigenerazione per il miglioramento del decoro urbano e per la riduzione di forme di degrado ed emarginazione sociali; rigenerazione delle periferie; valorizzazione dei beni confiscati alle mafie; riqualificazione delle aree interne; interventi di forestazione urbana; interventi volti a garantire la migrazione su *cloud* delle procedure amministrative e l’interoperabilità dei dati; interventi volti a facilitare la creazione di *green communities*, etc.

fertile – consente di svolgere alcune osservazioni sulle tendenze di ampio respiro che i processi di gestione e attuazione del PNRR possono generare sulle trasformazioni del diritto amministrativo italiano.

Ci si può soffermare, soprattutto, su tre profili distinti:

a) l'apparizione e il radicamento di un nuovo "metodo" per le riforme istituzionali: l'approccio tradizionale alle riforme istituzionali presentava un tenore assai riconoscibile e in qualche modo prevedibile: si cercava, cioè, la soluzione ideale, generale e astratta, da applicarsi a regime e da verificare in un tempo medio / lungo³¹. Il PNRR privilegia, viceversa, un metodo empirico, puntuale, che si esprime nell'immediato e si alimenta, non a caso, delle esigenze della transizione. Il Piano, in altre parole, non ambisce a cambiare programmaticamente la complessiva organizzazione istituzionale del Paese; i cambiamenti vengono indotti dalle esigenze di realizzazione del Piano, secondo un approccio che si potrebbe definire apprenditivo ed evolutivo.

b) l'assunzione coerente di una prospettiva programmatica diffusa, a vocazione progettuale, con conseguente ricollocazione del rapporto tra politica e amministrazione e con promozione di un prevalente diritto amministrativo "delle cose": il PNRR esalta e diffonde un metodo organizzativo e funzionale che ruota attorno a specifici problemi da risolvere, a singoli progetti da realizzare, nella convinzione che sia il percorso per compiere tali operazioni, in una transizione da compiersi molto rapidamente, a modellare la formazione di una nuova amministrazione e di una legislazione con essa coerente. *O bere o affogare* – verrebbe da dire – con la conseguenza che tutti i soggetti attuatori – pubblici, ma all'occorrenza anche privati, in un rapporto di forte cooperazione – si trovano nella condizione di chi, per un verso, deve in qualche modo rinunciare, anche solo in parte, alla fissazione propria dei confini e delle proiezioni contingenti della rispettiva attività (di governo o "sociale"), per altro verso, può mutare agenda e avvalersi dell'alleanza con il Governo per fare *cose* che altrimenti richiederebbero un circuito di elaborazione molto più lento o, per meglio dire, molto più esposto alle incostanze e alle fibrillazioni "soggettive" del rapporto tra politica e amministrazione

³¹ Di tradizionale «approccio olistico» riferisce anche L. TORCHIA, *Riforma amministrativa*, in *Enc. dir., Tematici, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 993.

e delle conseguenze che una simile instabilità può avere sulla certezza dei rapporti giuridici.

c) la digitalizzazione come fattore di unificazione amministrativa (sul piano organizzativo come su quello strettamente funzionale): come è stato osservato³², l'importanza della digitalizzazione quale fattore di unificazione amministrativa è messa in luce molto bene dallo stesso PNRR, «quando, trattando dell'obiettivo della “interoperabilità dati” (p. 89), raffigura il tradizionale modo di essere delle diverse amministrazioni come un insieme di «silos verticali, non interconnessi tra loro», e di modificarne «l'architettura e le modalità di interconnessione tra le basi dati», secondo un principio di trasversalità e universalità di accesso, in modo che le informazioni non siano «frammentate tra molteplici enti» ma «a disposizione ‘una volta per tutte’ per le amministrazioni in modo immediato, semplice ed efficace». Al passaggio dai silos verticali privi di interconnessioni a strutture piane di cui ogni punto sia agevolmente raggiungibile da ogni altro sembra bene collegarsi quella che il PNRR chiama “transizione al cloud” di programmi e basi di dati delle singole amministrazioni (anche, ma non solo, sulla base di un'infrastruttura strategica pubblica) e la fissazione di strumenti comuni di sicurezza informatica. Questa unificazione di linguaggi e di strumenti *comuni* non potrà che avere conseguenze sul ruolo di ciascuna amministrazione (anche di quella statale, naturalmente) e sulla ridefinizione di competenze e poteri corrispondenti, anche in merito al *metodo* con cui essi vengono esercitati.

Se questi sono alcuni dei principali profili di sviluppo tendenziale del diritto amministrativo italiano come influenzato dall'attuazione del PNRR, non si possono trascurare anche tre aspetti critici, che sollecitano inevitabilmente una meditazione accurata e impongono cautela:

- il diritto amministrativo del PNRR enfatizza alcune trasformazioni tipiche – ma anche assai discusse – di tutto il *diritto amministrativo delle crisi*, così come vissute negli ultimi quindici anni (centralizzazione, partecipazione “ridotta” al suo ruolo strettamente funzionale, de-responsabilizzazione delle ordinarie attività di indirizzo politico-amministrativo,

³² V. G. FALCON, *Viaggio al centro*, cit., p. 718.

aumento della normativa “eccezionale”, complicazione degli oneri organizzativi e gestionali in capo alle amministrazioni, etc.);

- va valutato con attenzione l'*effetto retroattivo* di queste mutazioni sull'assetto costituzionale delle competenze e sulla concreta dinamica del principio di legalità affermato all'art. 97, comma 2, Cost. (il paradigma dell'amministrazione costituzionalmente legittimata è sottoposto ad un processo di cambiamento quasi “darwiniano”, al di là di un percorso di manutenzione costituzionale che, sia pur in parte, lo possa orientare consapevolmente);

- va considerato, poi, il rapporto tra le tante e ingenti operazioni amministrative di spesa previste nel PNRR e la presenza sempre più forte della *giurisdizione*, soprattutto di quelle penale e amministrativo-contabile, nella definizione della vita concreta delle istituzioni e della responsabilità dei funzionari pubblici (dal momento che la logica progettuale, incentrata sulla realizzazione di “cose” specifiche, implica l'assunzione, da parte dell'amministrazione e del suo personale, di un contegno operativo del tutto nuovo, che può talvolta entrare in conflitto con le coordinate più tradizionali dell'esercizio delle pubbliche funzioni);

- va misurato, infine, l'impatto generale di tutte queste evoluzioni sulla configurazione della cittadinanza amministrativa, già improntata da tempo, e in modo preponderante, al modello della *cittadinanza d'utenza* anziché a quello, più classico, della cittadinanza di comunità (ciò perché uno dei filoni più grossi, se non quello realmente caratterizzante, del PNRR e degli orizzonti trasformativi ad esso sottesi consiste nella ricostruzione e ri-alfabetizzazione dell'amministrazione tutta, a “servizio” di istanze di prestazione molteplici e differenziate).

C'è da chiedersi, al termine di questa rassegna, se, bilanciando i menzionati profili di tendenza e i compresenti aspetti critici, da ultimo evocati, il risultato possa dirsi temibile in senso assoluto o, all'opposto, incoraggiante in tutto e per tutto. L'immagine più calzante potrebbe essere quella – fin troppo comune – di una cristalleria nella quale abbia fatto repentina irruzione un grande elefante: si tratta di comprendere se dobbiamo preoccuparci soltanto che non vadano in frantumi troppi cristalli (del patrimonio rappresentato dalle coordinate caratterizzanti del diritto dell'amministrazione il giurista deve sempre avere cura) oppure se dobbiamo comunque salutare con favore, tentando di “ricostruirla”

e “governarla”, la circostanza che l’elefante si sia finalmente alzato (e che, pertanto, la “macchina” dell’amministrazione italiana, storicamente percorsa da un immobilismo quasi congenito, capace di travolgere anche le più illuminate e prospettiche riforme, si possa utilmente scuotere, pur a fronte di tanti, piccoli, e apparentemente casuali, “morsi progettuali”). In proposito non si possono non rievocare le impressioni di chi, con sguardo anticipatore, aveva intravisto, in tempi per così dire non sospetti, l’affermarsi di una graduale crisi delle forme più tradizionali dell’amministrazione e dello Stato amministrativo nel suo insieme³³.

In quell’analisi – pur di fronte ad una serrata, e quasi appassionata, disamina delle principali *deviazioni* che pure trent’anni fa potevano già intravedersi, rispetto ad un paradigma classico e consolidato, nell’evoluzione delle istituzioni pubbliche – si constatava che, forse, i rivolgimenti in corso avrebbero dovuto agevolare la ricomposizione del sistema in nuove forme, per ridare «razionalità ad un’attività amministrativa, esposta ad una parossistica pluralità di impulsi, talora in direzioni opposte»³⁴. Sicché, «[s]e noi ci convinciamo che l’amministrazione pubblica deve soddisfare anzitutto i diritti sociali ed esprimere l’obbligazione generale alla realizzazione delle aspirazioni collettive, potremmo raggiungere facilmente la conclusione che l’amministrazione si legittima nella società, trovando già in questa la ragione fondamentale della propria esistenza e della propria funzionalità»³⁵. Al comprensibile timore per l’introduzione di modelli amministrativi che non sono del tutto conformi alle “vecchie forme” si sovrappone, dunque, la speranza che “nuove forme” si legittimino dal basso, dai bisogni concreti emergenti nella società e, diremmo oggi, nelle *cose* che essa ritenga rilevanti per l’interesse generale.

Forse, dunque, sono corrette entrambe le sensazioni (il timore come la speranza), ma, facendo tesoro di quanto esposto in premessa, la proiezione deontologica del giurista attento all’innovazione richiede in ogni caso uno sforzo propositivo e razionalizzante: rinunciare vi comporterebbe non solo la perdita di importanti occasioni di sviluppo (e la difficilissima

³³ V. G. BERTI, *Stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1992, pp. 3 ss., nonché in *Id.*, *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2018, p. 143 ss.

³⁴ *Ibid.*, p. 165.

³⁵ *Ibid.*, pp. 166-167.

gestione delle conseguenze che un tale esito avrebbe sul bilancio pubblico e sulla tenuta prossima ventura del sistema istituzionale e politico); equivarrebbe alla materiale sconfitta di un intero ceto intellettuale.