

Obiettivi, struttura e governance dei piani di rilancio nei sistemi europei: un confronto fra cinque Paesi

*Francesca Di Lascio,
Livia Lorenzoni**

Il contributo fornisce un'analisi comparata dei piani nazionali di rilancio di alcuni Stati europei. La comparazione mira a metterne in evidenza gli obiettivi e i principi ispiratori, la struttura e il sistema di governance. L'analisi è finalizzata a porre in luce alcune linee di tendenza comuni, così come ad evidenziare le differenze che incidono sui contenuti e sulle prospettive di attuazione dei progetti previsti. Nelle conclusioni, sono sviluppate alcune osservazioni critiche sul rapporto tra effettività dei piani di investimento in relazione alle riforme amministrative previste, con particolare riferimento all'Italia dove tale profilo appare molto più marcato che altrove.

1. *Introduzione*

I piani di rilancio adottati dai diversi Stati membri in risposta al *Next Generation EU* (NGUE), da attuare nel periodo 2021-2026, sono stati oggetto di attento esame, in chiave sincronica, con riferimento al valore delle risorse stanziare e alla tipologia dei finanziamenti ivi previsti, anche al fine di prospettare i possibili effetti macroeconomici¹. Il valore della strategia europea di crescita impostata in risposta all'emergenza pandemica va, però, anche letto in prospettiva, poiché il NGUE rappresenta uno degli strumenti mediante i quali l'Unione europea ha inteso impostare politiche di crescita a lungo termine, che non si esauriscano quindi con la – auspicata – fine della crisi sanitaria ma facciano leva su questa per

* Il presente scritto è opera comune delle Autrici in ogni sua parte. Ciò nonostante, l'introduzione è attribuibile a entrambe, mentre i paragrafi 2 e 3 sono da attribuire a Livia Lorenzoni e i paragrafi 4 e 5 a Francesca Di Lascio.

¹ Sul tema vedi, ad esempio, F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, p. 41 ss., e E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE*, 2, 2020.

accompagnare gli Stati nella realizzazione di progetti di sviluppo duraturi, cogliendo le opportunità potenziali offerte dall'attuale fase storica². È evidente, quindi, che l'efficacia dei piani di rilancio adottati dagli Stati europei non possa essere prognosticata solo guardando alla relativa dotazione economica, ma debba leggere questa dimensione in stretta correlazione con gli specifici contenuti individuati che, a loro volta, sono strettamente correlati con le scelte inerenti ai profili strutturali e a quelli organizzativi.

Da questo punto di vista, l'Italia e la Spagna hanno una responsabilità maggiore di altri Paesi per il successo delle politiche di ripresa a livello europeo. Questi due Stati, insieme alla Francia, alla Germania e al Belgio, riceveranno complessivamente circa 210 miliardi di euro di sovvenzioni a valere sul *Recovery and Resilience Facility* (RRF) su un totale di 312 miliardi di euro disponibili per tale voce di finanziamento. Ma, fra gli altri, Italia e Spagna sono i principali beneficiari degli stanziamenti a fondo perduto. In entrambi i casi, infatti, la somma tra i parametri di vulnerabilità economica che detti Stati presentavano già prima della crisi sanitaria³ e le perdite economiche provocate dalla stessa pandemia nel periodo 2020-2021, ne hanno determinato un posizionamento elevato rispetto alla classifica dei possibili beneficiari delle risorse europee, ciò con riguardo sia alle sovvenzioni, sia ai prestiti, esigibili in misura percentuale rispetto al prodotto interno lordo⁴.

Il grado di efficacia dei progetti di investimento e delle riforme previsti dai piani di rilancio italiano e spagnolo sarà, quindi, determinante non solo rispetto all'equilibrio dei contesti nazionali ma anche – e soprattutto – al livello sovranazionale.

² Tra gli scritti che si sono occupati del tema, si veda AA.VV., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 4, 2021, pp. 1137-1139. Elementi di comparazione, seppure non di analisi giuridica, sono contenuti anche in P. BISCIARI, W. GELADE, W. MELYN, *Plans nationaux de relance et de résilience de la France et de ses principaux pays voisins*, in *Rev. fra. eco.*, 3, 2021, p. 19 ss.; D. TENTORI, A. VILLAFRANCA, *Recovery and Resilience Facility: una comparazione tra Paesi chiave dell'Unione europea*, ISP1, 2021, p. 181.

³ Come evidenziato, a più riprese, nelle raccomandazioni annuali adottate dalla Commissione europea nell'ambito del semestre europeo e riferite ai due Stati citati.

⁴ In proposito, vedi le riflessioni proposte da P. BISCIARI, W. GELADE, W. MELYN, *Plans nationaux de relance et de résilience de la France et de ses principaux pays voisins*, cit., p. 19 ss.

In tal senso, l'esame orizzontale dei piani approvati dalla Commissione europea può essere utile per comprendere quali soluzioni sono state prescelte dagli Stati che, per ragioni diverse, sono maggiormente in grado di influenzare il risultato delle politiche europee di ripresa e resilienza⁵. Così facendo, gli Stati che incontrano difficoltà attuative durante le fasi di implementazione dei progetti, potrebbero introdurre dei mutamenti nei piani iniziali e avvalersi di tecniche e istituti mutuati da altri sistemi europei, appropriandosi «di soluzioni altrui, perché ritenute più razionali o più idonee»⁶.

Sulla base di questa premessa, il presente contributo sarà articolato in tre parti, strettamente collegate tra loro.

Innanzitutto, saranno evidenziati i principi generali che saranno impiegati per condurre le azioni previste per la realizzazione degli obiettivi indicati in ciascun piano. L'esame dei principi sarà suddiviso tra quelli derivanti in via diretta dal livello europeo e quelli introdotti dagli Stati, tenendo conto che l'accoglimento doveroso dei primi permette, dal punto di vista metodologico, di comparare partendo dalle somiglianze «in quanto gli istituti giuridici rispondono a esigenze comuni, per poi indagare le varianti nazionali»⁷.

In secondo luogo, sarà operato un raffronto tra i piani di rilancio, volto a metterne in evidenza la struttura e l'articolazione, con particolare attenzione per gli ambiti materiali valorizzati come prioritari.

Nella terza parte, l'attenzione sarà dedicata ai sistemi di *governance* previsti per condurre l'attuazione dei processi di ripresa. Saranno, dunque, esaminate le competenze previste e la loro distribuzione tra i diversi

⁵ Sulla distinzione tra comparazione orizzontale e verticale, vedi S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 147. Sulla graduale integrazione della tradizionale prospettiva di comparazione orizzontale con quella verticale e diagonale nell'ottica di un transnazionalismo giuridico utile a comprendere le trasformazioni, vedi G. NAPOLITANO, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo comparato: acerrimi nemici o migliori amici?*, in A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Comparazione e diritto positivo*, Roma, Roma TrE-Press, 2021, p. 65 ss. Sul rapporto tra europeizzazione del diritto amministrativo e comparazione giuridica si veda invece M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 28 ss.

⁶ Il riferimento è a R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 38, che individua quella riportata come una tra le più frequenti cause di circolazione dei modelli giuridici tra i diversi ordinamenti.

⁷ Così S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, cit., p. 146.

organismi e livelli di governo coinvolti, in modo da individuare i soggetti istituzionali coinvolti nelle fasi di realizzazione, monitoraggio e controllo dei progetti e degli investimenti.

2. I principi e gli obiettivi ispiratori

2.1 I principi e gli obiettivi affermati in sede europea

Gli obiettivi ed i principi che hanno guidato gli Stati membri nella stesura dei piani derivano, in gran parte, dalle priorità stabilite a livello europeo. Sebbene lo strumento del *Next Generation EU* e i conseguenti piani nazionali costituiscano una risposta specifica alla crisi pandemica, i principi sottesi e gli obiettivi perseguiti dai suddetti documenti sono stati sviluppati anteriormente ad essa.

A livello europeo, fin dal 2019, nel discorso programmatico pronunciato davanti al Parlamento europeo, la Presidente della Commissione europea ha indicato, tra gli obiettivi strategici della politica europea, la transizione ecologica, il rilancio dell'economia e la digitalizzazione⁸. Nel dicembre 2019, è stato presentato il *Green Deal* europeo, con il quale l'Unione si è impegnata a diventare il primo continente ad impatto climatico zero entro il 2050⁹. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile traggono origine dall'Agenda 2030, siglata nel settembre 2015, in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella quale sono stati introdotti i primi diciassette obiettivi a livello globale¹⁰.

Nel febbraio 2020, poco prima della presa di coscienza della pandemia e dell'adozione delle misure di contenimento, è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione che ha espresso la necessità di una revisione dell'intera *governance* economica europea, con particolare riferimento al Patto di Stabilità e Crescita e alla *Macroeconomic Imbalance Procedure*,

⁸ Si legga U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa, Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2019-2024* (reperibile al link https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf).

⁹ Vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 (disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>).

¹⁰ Il riferimento è al documento UNITED NATIONS, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015 (disponibile al link: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).

al fine di garantire nuovi meccanismi di flessibilità che permettano agli Stati membri di orientare investimenti, riforme e politiche fiscali verso un modello di sostenibilità competitiva¹¹.

Successivamente alla diffusione del coronavirus in tutta l'Europa e della conseguente espansione delle misure di distanziamento sociale e di *lockdown*, è stato presentato un primo documento programmatico sulle misure europee di ripresa e resilienza, volte a superare la crisi sanitaria, sociale ed economica causata dalla pandemia di Covid-19¹². Già in questa fase, sono state individuate linee di azione mirate alla transizione digitale, transizione ecologica, rafforzamento della competitività e coesione sociale¹³. Il regolamento UE n. 2020/852 ha, poi, introdotto un quadro volto alla promozione della finanza sostenibile, con l'indicazione dei criteri per determinare se un'attività economica, e i relativi investimenti, siano qualificabili come sostenibili sul piano ambientale¹⁴.

Infine, nel luglio 2020, il Consiglio europeo ha approvato il *Next Generation EU*: uno strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa mediante un pacchetto da circa 750 miliardi di euro – a prezzi del 2018 –, dei quali la principale componente è il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che ha messo a disposizione quasi 700 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati

¹¹ Su cui vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione del 5 febbraio 2020 COM(2020)*, 55 final (reperibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&from=EN>).

¹² A riguardo, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO E PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA, *A Roadmap for Recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*, Bruxelles, 20 aprile 2020 (disponibile al link <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>)

¹³ Sulla nozione di transizione ecologica si veda F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 4, 2021, p. 779. Sulle prime misure introdotte in Italia in attuazione dell'obiettivo di transizione ecologica inserito nel PNRR si veda S. AMOROSINO, *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del p.n.i.e.c. e nel p.n.r.r.*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 4, 2021, p. 133. Con riferimento alla Spagna, si veda sul tema J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, *La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia. Retrospectivas de futuro*, in *Act. jur. amb.*, 114, 2021, p. 14 ss.

¹⁴ In materia, si rinvia al regolamento UE n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento UE n. 2019/2088.

dagli Stati membri¹⁵. A fianco all'obiettivo più immediato di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia, il suddetto strumento pone quello maggiormente ambizioso e di lungo periodo di «rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale»¹⁶.

Il regolamento europeo che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha chiarito gli obiettivi, le forme di finanziamento dell'Unione e le regole di erogazione dei fondi stanziati con il *Next Generation EU*. In particolare, il regolamento parte dall'individuazione di sei pilastri, attorno ai quali sono definite le aree di intervento¹⁷.

L'articolo 4 del regolamento chiarisce gli obiettivi generali del dispositivo. Sono menzionate: la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione; il miglioramento della resilienza, in un'ottica di possibili nuove crisi; l'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della attuale crisi, con particolare riferimento alle donne, mediante l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali; la transizione verde, alla luce degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 e della neutralità climatica dell'UE entro il 2050; la transizione digitale, come stimolo alla convergenza economica e sociale verso l'alto; la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione; l'incentivo alla creazione di posti di lavoro di alta qualità; la promozione dell'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta. Per conseguire tali fini generali, il dispositivo si propone di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi

¹⁵ Per una analisi approfondita del NGEU e del PNRR italiano, in relazione alle linee evolutive del sistema finanziario europeo, si veda F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

¹⁶ Si veda, sul punto, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/recovery-and-resilience-facility_it#:~:text=L'obiettivo%20C3%A8%20attenuare%20l,ecologica%20e%20di%20quella%20digitale.

¹⁷ In proposito, l'art. 3 del regolamento UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, fa riferimento alla transizione verde, alla trasformazione digitale, alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, alla coesione sociale e territoriale e alla salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e, infine, alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza.

Il perseguimento degli obiettivi europei prevede una stretta e trasparente cooperazione con gli Stati membri interessati. Pertanto, l'erogazione dei fondi europei è condizionata dalla presentazione di piani nazionali di ripresa da parte di ogni Paese membro che contengano un pacchetto di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 coerente con le finalità imposte in sede europea. In particolare, i piani nazionali di ripresa dei Paesi membri devono destinare almeno il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde e almeno il 20% alla trasformazione digitale. Infine, la Commissione ha indicato alcune sfide comuni – c.d. *European flagships* –, incoraggiando gli Stati membri ad inserirle nei rispettivi piani nazionali¹⁸.

Di conseguenza, la risposta alla crisi pandemica, sebbene abbia portato alla temporanea sospensione dell'applicazione dei parametri derivanti dal patto di stabilità e crescita, sembra aver accentuato, sebbene in forma diversa, il fenomeno di conformazione da parte dell'ordinamento europeo della funzione di pianificazione e di programmazione economico-finanziaria degli Stati membri, vincolando quest'ultima al perseguimento di finalità imposte in sede sovranazionale¹⁹.

¹⁸ Le *flagships* cui ci si riferisce sono *Power up, Renovate, Recharge and refuel, Connect, Modernise e Reskill and upskill*. Si veda su questo aspetto COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione sulla *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 COM/2020/575 final*.

¹⁹ Sulla nozione di pianificazione e programmazione economica la dottrina è molto ampia. Si vedano, senza pretese di esaustività, M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983, p. 629 ss. e Id. *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, III ed., 1989, p. 277 ss.; M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, 1987, p. 1113 ss.; G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, agg. II, 1998, p. 796 ss.; M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4298-4303; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007; S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in S. CASSESE, (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 24. Come noto, già a partire dall'introduzione del patto di stabilità e crescita e, successivamente, con l'adozione del trattato sul *Fiscal compact*, le istituzioni europee hanno acquisito una importante influenza sul ciclo della programmazione economico-finanziaria degli Stati membri. Si vedano sul tema R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Gior. dir. amm.*, 7, 2005, pp. 777-782; A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 59-96; L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, II, *Governance reticolare multilivello*, Milano, Giuffrè, 2008.

2.2 *I principi e gli obiettivi dei diversi piani nazionali*

Passando all'esame dei singoli piani, è agevole individuare, immediatamente, una comunanza negli obiettivi generali. I temi della transizione digitale ed ecologica, della crescita sostenibile, della coesione sociale e territoriale, della resilienza del sistema sanitario e delle politiche giovanili ricorrono in tutti i piani presi in esame. Nell'ambito di tali temi, si individuano linee di tendenza uniformi. Ad esempio, l'obiettivo di transizione ecologica presenta tre aree di intervento comuni alla maggior parte dei piani, ovvero, l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati, la mobilità sostenibile e la decarbonizzazione in correlazione con lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Nondimeno, un'analisi più approfondita mostra come tali macro-obiettivi siano delineati e perseguiti in modi profondamente differenti nei vari Stati membri oggetto di indagine, in ragione dei diversi contesti economici, territoriali e sociali.

La differenza di priorità nell'articolazione degli obiettivi europei emerge, in primo luogo, in termini quantitativi, a livello di ripartizione delle risorse.

Pur nel rispetto dei sopra citati vincoli di destinazione imposti in sede europea, l'Italia, prevedendo l'utilizzo del massimo degli importi forniti dallo strumento europeo, sia in termini di sovvenzioni sia di prestiti, ha dedicato il 40% delle risorse agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico, il 27% alla digitalizzazione, e più del 10% alla coesione sociale. Percentuali simili si rinvencono in Francia e in Portogallo, dove alla politica climatica e transizione energetica è stato attribuito rispettivamente il 46% e il 38% delle risorse, e alla digitalizzazione rispettivamente il 21% e il 22%. La Germania e la Spagna hanno destinato una maggiore quota per il digitale – rispettivamente il 52% e il 28% – e la transizione ecologica – 42% e 40% – rispetto ad altre aree – come coesione sociale o salute. Diversamente, il Portogallo ha riservato una importante fetta degli investimenti all'obiettivo della resilienza, pari a ben il 67% degli investimenti totali²⁰.

²⁰ I dati indicati nel testo rispecchiano quanto emerge dal quadro riportato sul sito ufficiale dell'Unione europea. Vedi, per ulteriori dettagli, la documentazione reperibile al link: <https://>

La Francia ha posto come priorità il perseguimento degli obiettivi di transizione verde, risultando il Paese – tra quelli presi in esame – che ha attribuito la percentuale più alta di risorse a tale ambito. La Francia ha formulato obiettivi ambiziosi in campo ambientale, prevedendo, in particolare, una riduzione del 40% delle emissioni di gas serra. Analogamente alla maggior parte degli altri Paesi, le riforme nel settore ambientale includono interventi di ristrutturazione degli edifici, il trasporto sostenibile – tra cui la modernizzazione della rete ferroviaria – e la decarbonizzazione dei processi, con importanti investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione nel campo delle tecnologie verdi, come l'idrogeno²¹.

La Germania, a differenza degli altri Stati considerati, ha attribuito maggiori risorse alla digitalizzazione, rispetto agli obiettivi ambientali²². Il piano tedesco ha assegnato a tale obiettivo una percentuale di risorse nettamente maggiore rispetto al minimo indicato in sede europea. La ragione di ciò è stata individuata in una percepita arretratezza su tale fronte. Il Paese si posizionava, nel 2020, al dodicesimo posto – mentre ora è salito all'undicesimo – del *Digital Economy and Society Index* – DESI –, elaborato dalla Commissione europea – ove, peraltro, la Francia, l'Italia e il Portogallo sono comunque in posizione inferiore²³. Il piano tedesco ha attribuito un peso minore ad altri obiettivi sociali, essendo uno dei

ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_it#national-recovery-and-resilience-plans.

²¹ Per un'analisi di taglio economico del piano francese, si veda il report INTESA SAN PAOLO – DIREZIONE STUDI E RICERCHE, *Focus Francia*, 18 maggio 2021 (reperibile al link https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documents/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus_PNRR_Francia.pdf).

²² Sulla situazione economica tedesca, a fronte della crisi pandemica, si veda il rapporto annuale del consiglio degli esperti deputato allo studio dell'andamento economico SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten*, No. 2020/21, Wiesbaden (dicembre 2020) – reperibile al seguente link https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf. Per una analisi delle prospettive delineate dagli investimenti pubblici previsti, in specie con riferimento alla transizione verso una economia neutrale dal punto di vista ambientale, si vedano V. GRIMM, L. NÖH, M. SCHWARZ, *Investitionen für nachhaltiges Wachstum in Deutschland: Status quo und Perspektiven*, in *Wirtschaftsdienst*, 101, 2021, p. 162 ss.

²³ Per ulteriori dettagli, vedi *The Digital Economy and Society Index – Countries' performance in digitalization* – i reports sono reperibili al link <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance>.

Paesi maggiormente avanzati in termini, ad esempio, di debito pubblico e di occupazione. La Germania, analogamente alla Francia, ha attribuito grande rilevanza all'obiettivo di sviluppo, produzione ed uso delle tecnologie dell'idrogeno verde.

Il Portogallo, al contrario, rappresenta un esempio di Stato che ha concentrato l'utilizzo dei fondi europei sul rafforzamento della resilienza economica e sociale. Ciò, non solo in ragione degli elevati livelli di debito pubblico e privato ma anche della scarsa produttività, dovuta, tra l'altro, a livelli di investimento bassi – anche nel campo della ricerca e dello sviluppo – e ad un ambiente imprenditoriale inefficiente²⁴.

Difficoltà sul piano sociale, con particolare riferimento all'alto tasso di disoccupazione, alla scarsa produttività, e all'elevata misura di debito estero, privato e pubblico, si rinviene, altresì, in Spagna e in Italia. Tuttavia, i piani di questi Stati prevedono l'investimento di ingenti risorse sulla digitalizzazione e transizione ambientale, individuati quali settori strategici per perseguire obiettivi di rilancio economico – mediante, ad esempio, la modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture di comunicazione, del sistema produttivo, l'implementazione di banda ultra-larga, internazionalizzazione delle imprese, turismo e cultura. La Spagna, in particolare, ha destinato la gran parte delle risorse a investimenti pubblici a progetti funzionali alla transizione verde e digitale²⁵.

3. La struttura e l'articolazione dei piani

Analogamente ai principi e agli obiettivi, anche la struttura dei piani nazionali risulta condizionata dalle previsioni europee.

Le linee guida della Commissione europea per la elaborazione dei piani hanno indicato agli Stati membri l'opportunità di strutturare i relativi piani secondo «componenti», ossia ambiti nei quali aggregare i progetti di riforma. Tali componenti sono individuate in linea con i principi eu-

²⁴ Si veda sul punto il commento al piano portoghese sviluppato dalla Commissione europea – reperibile in https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/portugals-recovery-and-resilience-plan_it.

²⁵ Per un'analisi sotto il profilo economico del piano spagnolo, si veda il report INTESA SAN PAOLO – DIREZIONE STUDI E RICERCHE, *Focus Spagna*, 1 giugno 2021 – reperibile al link https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2021/06/Focus_PNRR_Spagna.pdf.

ropei, riflettendo le priorità di investimento nazionali in un determinato settore o area di *policy*, e devono risultare idonee a formare un pacchetto coerente di misure complementari che si rafforzino e si completino a vicenda. Per ogni componente, gli Stati membri sono invitati a dettagliare gli investimenti e le riforme previste, il loro contributo agli obiettivi posti in sede europea – con particolare riferimento alle sopra menzionate *flagships* –, gli obiettivi e le scadenze e il finanziamento e i costi²⁶. Infine, si suggerisce un esplicito collegamento tra le riforme previste nei piani e le raccomandazioni fornite a ciascun Paese annualmente dalla Commissione europea.

Sulla base dello schema fornito dalle istituzioni europee, la maggior parte dei piani nazionali si sviluppa attorno a tre o quattro «assi strategici» o «dimensioni strutturali» che possono essere ricondotti ad ambiti materiali trasversali. Si tratta della digitalizzazione ed innovazione, della transizione ecologica e della resilienza e coesione sociale.

Inoltre, in coerenza con il regolamento UE n. 2021/241, la maggior parte dei piani si sviluppa secondo i sei pilastri sopra ricordati²⁷, nell'ambito dei quali sono indicate le specifiche componenti. I piani nazionali individuano, altresì, i meccanismi di integrazione tra le diverse tipologie di investimenti previsti.

Date queste linee generali comuni, i piani mostrano però anche importanti differenze nella loro articolazione che riflettono, principalmente, le diverse priorità assegnate agli obiettivi europei.

Nello specifico, il PNRR italiano si sviluppa in sedici componenti, raggruppate in sei missioni, in linea con i pilastri del regolamento UE n. 2021/241 – sebbene elencati secondo un diverso ordine²⁸. Il perseguimento delle missioni si integra con le esigenze poste nei tre assi strategici condivisi a livello europeo che sono riassunte negli ambiti materiali

²⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Swd* (2021), *12 Final Part Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, Brussels, 22 gennaio 2021, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf.

²⁷ Ovvero transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani.

²⁸ Il PNRR è reperibile al link <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

denominati come digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale²⁹. Sono, inoltre, indicate come priorità, trasversali alle sei missioni, le pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Per la realizzazione delle missioni sono previste quattro riforme di contesto di interesse comune, distinte in riforme orizzontali nei settori della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, riforme abilitanti, che sono funzionali a garantire l'attuazione del Piano e che attengono alla semplificazione della legislazione e al rafforzamento della concorrenza, e riforme settoriali, contenute all'interno delle singole missioni per specifici ambiti di intervento e destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti³⁰. Infine, si introducono misure di accompagnamento che, sebbene non siano ricomprese nel perimetro del Piano, sono considerate concorrenti alla realizzazione dei suoi obiettivi generali – ad esempio, la razionalizzazione del sistema fiscale e l'estensione del sistema di ammortizzatori sociali.

Anche il *Plan national de relance et résilience* francese si sviluppa a partire dai sei pilastri indicati nel regolamento UE n. 2021/241, indicando nove componenti con i relativi piani di investimento³¹. Le prime quattro componenti attengono alla transizione ecologica – ristrutturazione energetica, ecologia e biodiversità, infrastrutture verdi e mobilità, energie e tecnologie verdi –, le successive tre al rafforzamento della competitività delle imprese – finanziamento delle aziende, sovranità tecnologica e resilienza, riqualificazione digitale dello Stato, territori, aziende, cultura –, le ultime due alla coesione territoriale e sociale – tutela del lavoro, giovani, disabilità, formazione professionale, ricerca, assistenza sanitaria,

²⁹ Le missioni indicate nel PNRR sono riassunte a pp. 23-24 del documento.

³⁰ Si segnalano, ad esempio, la revisione delle procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili e quella della normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno. Per un commento sulle possibili criticità emergenti dall'attuazione delle riforme abilitanti per come delineate dal PNRR, si vedano M.A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it* (28 luglio 2021); A. TONETTI, *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte - il rilancio della pubblica amministrazione tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, p. 1021 ss.

³¹ Il piano è reperibile al seguente link: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf.

dependenza, coesione territoriale. Sono previste venti riforme e settantuno investimenti³².

Il *Plan de recuperacion, transformacion y resiliencia* spagnolo indica quattro assi trasversali, aggiungendo l'uguaglianza di genere come asse specifico, accanto ai tre assi indicati dagli altri Paesi³³. Il riferimento è, nello specifico, alla transizione ecologica, alla trasformazione digitale³⁴, e alla coesione sociale e territoriale. Attorno ad essi si sviluppano dieci politiche leva, all'interno delle quali sono indicate in totale trenta componenti che articolano i progetti coerenti di investimento e riforma per modernizzare il Paese. Sebbene la maggior parte di essi siano di natura orizzontale, per l'economia nel suo complesso, alcuni sono specificamente volti a promuovere la modernizzazione di settori trainanti, come il commercio, il turismo, l'agroalimentare, la salute o le stesse pubbliche amministrazioni³⁵.

Il Portogallo, come anticipato, ha invertito l'ordine delle priorità, inserendo come prima dimensione di intervento la resilienza, sulla quale ha concentrato la maggior parte degli investimenti. Il piano *Recuperar Portugal, Construindo o futuro* è stato organizzato in tre dimensioni strutturali, ognuna avente specifiche priorità e proprie componenti. La dimensione resilienza prevede, nell'ambito delle tre priorità definite, nove componenti, con ventidue riforme e quarantanove investimenti ed è interessante notare come le prime componenti per il Portogallo sono rappresentate da diritti sociali, quali il servizio sanitario nazionale e l'abitazione³⁶. Le dimensioni della transizione climatica e la digitalizzazione prevedono

³² Uno schema delle componenti del *Plan de relance* è descritto a pp. 760 e ss. – https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf.

³³ Il *Plan de recuperacion, transformacion y resiliencia* è reperibile al seguente link: <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>.

³⁴ Sui possibili impatti del *Plan* rispetto a questo ambito vedi J.J. RASTROLLO SUAREZ, *El Plan de recuperacion, transformacion y resiliencia como oportunidad para impulsar la administracion digital, con especial atencion a la administracion local*, in *Rev. est. loc.*, 248, 2022, p. 26 ss.

³⁵ Le politiche e le componenti del piano spagnolo sono indicate al seguente link <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>.

³⁶ Le priorità indicate dal *Recuperar Portugal* sono riduzione delle fragilità sociali, rafforzamento del potenziale produttivo nazionale e assicurazione della competitività e coesione territoriale.

anch'esse diverse priorità – tre la prima e cinque la seconda – e cinque componenti ciascuna³⁷.

Il *Deutscher Aufbau und Resilienzplan* tedesco appare decisamente più snello rispetto agli altri presi in esame: si sviluppa su 51 pagine in confronto alle 815 del *Plan de relance*³⁸. Anche in questo caso, i due settori portanti sono rappresentati dalla transizione verde e digitale. Il piano è composto da quaranta misure in sei aree prioritarie, che comprendono interventi di riforma e di investimento relativi all'azione per il clima e alla transizione energetica, alla digitalizzazione dell'economia, alle infrastrutture e all'istruzione, alla partecipazione sociale, al rafforzamento di un sistema sanitario resiliente alle pandemie, alla modernizzazione della pubblica amministrazione e alla riduzione degli ostacoli agli investimenti. Il piano comprende, inoltre, tre importanti progetti di comune interesse europeo nei settori dell'idrogeno, delle infrastrutture e dei servizi *cloud* e della microelettronica.

In conclusione, sebbene le linee guida della Commissione europea e del regolamento europeo che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza abbiano fornito un quadro generale, per orientare i diversi Paesi nella struttura dei piani, l'architettura di questi ultimi si mostra piuttosto variegata. Le differenti modalità di strutturazione dei piani sembrano legate sia alla quantità di risorse richieste dai diversi Stati sia al diverso ordine di priorità individuato dai Governi nazionali, nell'ambito degli ampi margini di manovra lasciati sotto questo profilo dalle istituzioni europee.

4. I sistemi di governance dei processi

Il tema della *governance* è di assoluto rilievo. La definizione, da parte dei singoli Paesi, di un quadro complessivo di imputazione e distribuzione delle competenze correlate all'attuazione dei piani di rilancio è, infatti, fondamentale per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Ciò nonostante, le istituzioni europee non hanno fornito a riguardo

³⁷ Si vedano p. 75 ss. del piano portoghese.

³⁸ Il *Deutscher Aufbau und Resilienzplan (DARP)* è reperibile al seguente link <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>.

indirizzi o criteri guida agli Stati, se non chiedendo rassicurazioni circa l'efficacia degli strumenti nazionali di gestione delle risorse finanziarie³⁹. L'esercizio di una piena discrezionalità statale in questo ambito ha portato alla individuazione di soluzioni caratterizzate da alcune differenze sostanziali che si potrebbero supporre dovute, per certi versi, alle finalità perseguite e ai settori cui i piani dedicano maggiore attenzione e, per altri versi, alle caratteristiche del sistema amministrativo considerato e alla quantità di risorse richieste alle istituzioni europee.

In altre parole, ci si chiede se i casi esaminati mostrino una relazione direttamente proporzionale fra la tipologia dei progetti previsti nei piani e la struttura dell'organizzazione amministrativa deputata a darvi attuazione. Se, infatti, tali documenti si focalizzano su processi e riforme che erano già in atto, l'esecuzione potrebbe essere agevolmente affidata a organismi già esistenti, competenti *ratione materiae*, magari prevedendo un rafforzamento delle strutture. In tal senso, anche la "dimensione" economica dei piani potrebbe influenzare le decisioni circa l'assetto della *governance*, in quanto, nelle ipotesi in cui le risorse che gli Stati ricevono dall'Unione europea sono esigue, la previsione di nuovi uffici deputati al perseguimento degli obiettivi di ripresa non è conveniente, essendo, invece, più efficiente il ricorso ad articolazioni esecutive previste dall'ordinamento in via ordinaria.

Oltre alle differenze, la *governance* dei piani di rilancio presenta, però, anche degli elementi in comune.

Innanzitutto, la responsabilità politica delle fasi attuative dei piani è riconosciuta a livello statale, in capo all'Esecutivo o al Dicastero che si occupa delle finanze che, comunque, rappresenta il punto di contatto diretto con la Commissione europea in relazione alla gestione delle risorse e alla relativa rendicontazione. In secondo luogo, la *governance* prevede sempre il coinvolgimento del sistema territoriale e la sua partecipazione diretta all'attuazione dei programmi e delle riforme previste. Tale coinvolgimento, come si vedrà, avviene con gradi e modi diversi che vanno dalla previsione di una concertazione a monte, ovvero, già in fase di predisposizione dei piani, fino ad una assegnazione diretta di

³⁹ Lo ricorda V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Dir. cost.*, 2, 2022, in corso di pubblicazione.

responsabilità a valle, ossia, nelle fasi di gestione amministrativa delle procedure di attuazione.

Su questa base, anche al fine di verificare se le ipotesi indicate trovino conferma, può essere utile avvalersi di una sintetica ricostruzione delle modalità con cui i cinque Paesi considerati hanno definito la *governance* dei piani di rilancio.

In linea generale, si può riconoscere che, con riferimento all'individuazione del soggetto deputato alla tenuta complessiva del sistema, gli schemi adottati sono tre: nel primo, la responsabilità e il ruolo di coordinamento sono assegnati al Dicastero dell'economia e delle finanze, come accade in Francia e in Germania; nel secondo, ci si avvale di forme più ampie di coordinamento tra Ministeri, operanti sotto la guida del Presidente del Consiglio o del Primo Ministro, come nell'esempio della Spagna e del Portogallo; nel terzo, è il vertice dell'Esecutivo che, supportato da diversi organismi, coordina il sistema, come è stato previsto in Italia⁴⁰.

Più nel dettaglio, nel sistema francese, il *France Relance* non contiene espresse indicazioni in merito alla *governance*. Al pari di quanto accade negli altri sistemi, tuttavia, l'attuazione dei progetti richiede il coinvolgimento, con ruoli diversi, di numerosi attori istituzionali, in ragione delle numerose politiche pubbliche coinvolte.

Al livello statale spetta, in ogni caso, la responsabilità di guidare l'attuazione complessiva delle misure previste. La funzione di coordinamento è articolata su tre organismi. Innanzitutto, il *Comité national de suivi*, presieduto dal *Premier Ministre* e in cui sono presenti rappresentanti del Governo – tra cui, ad esempio, il *Secrétaire général chargé du plan de relance* e il *Secrétaire général pour l'investissement* –, rappresentanti del Parlamento nazionale ed europeo, rappresentanti eletti a livello locale e rappresentanti della società civile⁴¹. In secondo luogo, il *Comité de pilotage de la relance*, che ha una composizione più ristretta del *Comité national*, poiché opera sotto il coordinamento del *Ministère de l'économie, des finances et de la relance*, essendo composto dal relativo Ministro e, sulla base dei temi da discutere, da uno o più Viceministri, Vicesegretari

⁴⁰ Come ricordato in AA.Vv., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, cit., p. 1177.

⁴¹ Il *Comité national de suivi* è stato istituito dall'art. 246 della legge finanziaria 2021.

di Stato o Direttori dei Dipartimenti ministeriali. Questo Comitato ha un carattere più operativo perché, oltre a monitorare lo stato in concreto di attuazione del piano di rilancio, è competente per organizzare la distribuzione delle risorse tra i diversi progetti. Infine, vi è il *Secrétaire Général chargé du Plan de Relance*, che risponde direttamente al *Premier Ministre* e che si occupa di acquisire dati e informazioni sullo stato di avanzamento del piano da parte dei Ministeri e dei Prefetti e di gestire un quadro di indicatori volti a misurare la percentuale di avvicinamento agli obiettivi prefissati dalle diverse missioni⁴².

Infine, il *Ministère de l'économie, des finances et de la relance* potrebbe avvalersi – anche se non espressamente specificato dal piano di rilancio, né da altri provvedimenti –, dell'*Haut-commissaire au plan*, istituito ad opera dell'art. 1 del *décret n. 2020-1101*, adottato il 1° settembre 2020 dal *Premier ministre* francese. Questa figura, incardinata presso il *Secrétariat général du Gouvernement* e responsabile di dirigere e coordinare la redazione degli atti di pianificazione statale in una ampia gamma di materie, non è del tutto nuova⁴³. Prevista sin nell'immediato dopoguerra per favorire la ripresa dello sviluppo economico e la modernizzazione del sistema francese attraverso la funzione di pianificazione⁴⁴, è stata gradualmente depotenziata a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, dopo aver prodotto un *Plan de développement économique et social* – c.d. *Plan Jean Monnet*, dal nome del primo *Commissaire* ad essere nominato in questo ruolo – e cinque *Plan de modernisation et d'équipement*, oltre a numerosi rapporti settoriali. Nel 2006, è stato istituito, in sua vece, il *Centre d'analyse stratégique*, dotato di poteri di indirizzo da esprimere in una relazione annuale al Parlamento, e a questo organismo ha fatto seguito, nel 2013, il *Commissariat général*

⁴² Una descrizione dell'articolazione definita per la funzione di coordinamento del piano di rilancio si trova nel rapporto della COURT DE COMPTES, *La préparation et la mise en oeuvre du plan de relance* – mars 2022 –, in specie pp. 50-52 – reperibile all'indirizzo <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-03/20220309-elaboration-composition-pilotage-mise-en-oeuvre-plan-relance.pdf>.

⁴³ All'art. 1 del *décret n. 2020-1101* si legge il riferimento ai settori demografico, economico, sociale, ambientale, sanitario, tecnologico e culturale.

⁴⁴ Vedi il *décret n. 46-2 du 3 janvier 1946*, adottato dall'allora *President du Gouvernement* e che prevedeva un organo monocratico – *commissaire du plan* – incaricato di presentare ad un organo collegiale – *conseille du plan* – proposte per la redazione di un piano di ricostruzione post-bellica.

à la stratégie et à la prospective, per la prima volta incaricato anche di fornire indicazioni in materia di pianificazione ambientale a supporto delle politiche pubbliche nazionali.

La previsione dell'*Haut-commissaire au plan* in concomitanza con l'adozione del *France Relance* evidenzia la volontà del Governo francese di interpretare gli obiettivi del piano non solo nell'immediato ma anche nel lungo termine, come, d'altronde, richiesto dall'Unione europea. Attraverso un organismo chiamato a fornire indirizzi circa le possibili strategie di pianificazione da applicare per orientare in modo più efficace gli investimenti, viene infatti accresciuta la possibilità di una effettiva realizzazione dei progetti che richiedono più tempo per la loro attuazione, come quelli correlati ai processi di transizione digitale e ambientale.

Vi è, però, una differenza significativa cui occorre prestare attenzione con riguardo al contesto in cui il Commissario si troverà ad operare. Dopo la Seconda guerra mondiale, le politiche di ripresa economica sono state condotte in via esclusiva dal livello statale, il che non sorprende dato il carattere tradizionalmente accentrato del sistema francese sin dalle sue origini. Il *France Relance* si avvale, invece, di un metodo collaborativo e partecipativo che ha la finalità ultima di garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati, includendo nel processo attuativo tutti i livelli di governo coinvolti, tanto da prevedere la costituzione di comitati di monitoraggio non solo a livello nazionale ma anche a livello regionale⁴⁵. Le amministrazioni centrali operano, infatti, a livello territoriale, con le proprie articolazioni periferiche collocate al livello regionale e/o dipartimentale, mentre a livello locale un ruolo di mediazione con le autorità municipali compete alle prefetture. Nello specifico, sono gli organismi ai quali è rimessa l'attuazione territoriale del *France Relance* sono il *Comité régional de pilotage et de suivi*, composto dal Prefetto competente a livello regionale, da rappresentanti delle autorità locali e delle amministrazioni statali periferiche, nonché dalle parti sociali, che produce un rapporto

⁴⁵ Le funzioni e la composizione dei comitati regionali e dipartimentali sono indicate, tra l'altro, nel *Rapport au Parlement sur le plan de relance*, – in specie, pp. 4-7 – adottato dal Governo francese nel febbraio 2021 – reperibile al seguente link https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2022_01_rapport_au_parlement_france_reliance.pdf. Un riferimento ai comitati è contenuto anche in Aa.Vv., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, cit., p. 1144.

mensile e i *Comités départementaux du plan de relance*, di cui fanno parte, oltre al Prefetto competente a livello del Dipartimento, rappresentanti delle autorità dipartimentali e portatori di interessi economici e ambientali. I *Comités* devono coordinare azioni di implementazione del piano, individuando e risolvendo le criticità emergenti a livello locale⁴⁶. Anche in Germania, l'attuazione del *Deutscher Aufbau und Resilienzplan* (DARP) spetta al *Bundesministerium der Finanzen* (Ministero federale delle finanze) che è l'autorità responsabile dell'intero processo. A questo soggetto compete una funzione generale di coordinamento tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti, nonché il monitoraggio e il controllo dello stato di attuazione del piano, ivi compresa, quando necessario, l'attuazione delle misure conseguenti al controllo che mirano a risolvere precocemente problemi attuativi. Il *Bundesministerium der Finanzen* deve, altresì, curare la predisposizione periodica di relazioni informative sull'andamento dei progetti, sulla base dei dati ricevuti dalle altre amministrazioni coinvolte, e occuparsi del processo di gestione delle risorse, dal pagamento alla rendicontazione finale⁴⁷.

Un elemento di interesse che viene esplicitato nel DARP è che il Ministero citato rappresenta il punto di riferimento non solo per gli altri Dicasteri e amministrazioni del livello centrale, ma anche per la Commissione europea.

Nel suo complesso, la gestione delle procedure contabili è l'attività cui il sistema tedesco dedica maggiore interesse sotto il profilo organizzativo, mediante la creazione di un apposito gruppo di lavoro incardinato presso il *Bundesministerium der Finanzen*, composto da esperti in materia di bilancio e controllo contabile, e di analoghe unità di coordinamento presso i singoli Dicasteri che il primo ha il compito di coordinare, anche svolgendo apposite riunioni periodiche, e attraverso la condivisione del grado di raggiungimento degli obiettivi propri di ciascuna struttura.

⁴⁶ In merito all'organizzazione della *governance* territoriale del piano di rilancio, si veda la *Circulaire du Premier Ministre du 23 octobre 2020* – reperibile al link <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45069>.

⁴⁷ La descrizione del sistema di *governance* si trova nel *Deutscher Aufbau und Resilienzplan*, p. 1062 ss. – reperibile al link https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/deutscher-aufbau-und-resilienzplan-darp.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Uno dei profili di attenzione al quale il gruppo di lavoro deve dedicare attenzione è dato dalla necessità che le procedure contabili correlate all'uso dei fondi NGUE siano conformi con quelle che riguardano altri fondi europei, alla cui gestione si applicano apposite regole, tra cui quelle previste in materia di aiuti di Stato. La conformità dei finanziamenti previsti con le disposizioni vigenti a riguardo è perseguita anche mediante il rafforzamento della cooperazione tra l'unità di coordinamento generale e quelle specializzate in materia di aiuti operanti a livello nazionale, cui già spetta in via ordinaria valutare la compatibilità tra le misure di sostegno adottate e le regole del mercato interno.

Un secondo aspetto cui il DARP si dedica attiene al rispetto delle regole in materia di rendicontazione dei finanziamenti, ai quali si applica un rigido sistema di controllo, in conformità alle disposizioni nazionali in materia, nell'ambito del quale è previsto un obbligo per il destinatario delle risorse di fornire la prova del loro corretto utilizzo all'amministrazione che li ha concessi e anche una ulteriore verifica condotta dall'ufficio federale di bilancio (*Bundesrechnungshof*) o da quelli operanti a livello dei *Länder* (*Landesrechnungshöfe*), in base alle rispettive competenze. Da segnalare anche la previsione secondo cui l'erogazione dei fondi utili al finanziamento dei progetti ad opera dell'amministrazione federale deve avvenire seguendo apposite linee guida, delle quali il DARP indica gli elementi essenziali, tra cui l'indicazione chiara e verificabile dell'obiettivo e dello scopo del finanziamento e il suo periodo di validità⁴⁸. Qualora vi sia uno scostamento tra le finalità indicate a monte e quelle raggiunte, che sia dovuto a circostanze oggettive non direttamente imputabili al soggetto che ha ottenuto le risorse, è ammessa la presentazione di un nuovo progetto di investimento che tenga conto delle modifiche intercorse.

Venendo alla Spagna, il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* chiarisce, innanzitutto, le finalità cui il sistema di *governance* deve tendere ovvero la previsione di un processo partecipativo in grado di integrare le proposte provenienti dai diversi attori coinvolti a livello non solo politico, ma anche sociale ed economico e il coordinamento tra i diversi livelli di governo. In vista di questi scopi, il *Plan* prevede,

⁴⁸ Vedi il *Deutscher Aufbau und Resilienzplan*, p. 1065.

quale organismo necessario, la costituzione di una apposita autorità di gestione⁴⁹.

In concreto, le indicazioni riportate sono state dettagliate nel *Capítulo II* del *Real decreto-ley n. 36/2020, de 30 de diciembre*, contenente misure urgenti per la riforma della pubblica amministrazione e per l'attuazione del suddetto piano di rilancio⁵⁰.

Da una lettura combinata del decreto e del piano, emerge che la *governance* complessiva del sistema è rimessa ad una commissione interministeriale, denominata *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, presieduta dal *Presidente del Gobierno*. Alla commissione spetta dettare le linee generali dell'indirizzo politico e strategico per l'attuazione del *Plan de Recuperación* nonché del suo monitoraggio in itinere, anche avvalendosi dell'ausilio di un apposito dipartimento governativo – vedi *infra*⁵¹. A supporto dell'organismo interministeriale opera un *Comité Técnico*, i cui membri sono selezionati, tra dipendenti dell'amministrazione statale e in numero massimo di venti, dalla *Comisión* tra esperti nella gestione dei fondi europei o in altri campi ritenuti rilevanti per l'esercizio delle funzioni assegnate a tale organo⁵². Con specifico riguardo alla funzione di monitoraggio, la commissione è tenuta a fornire al *Departamento de Asuntos Económicos y G20* del *Gabinete de la Presidencia del Gobierno* tutte le informazioni necessarie a dare conto dello stato di attuazione del piano da parte dei singoli Ministeri, responsabili per le specifiche missioni. In tal modo, il citato Dipartimento può operare un controllo continuo del grado di attuazione piano e supportare, sotto tale profilo, il *Presidente del Gobierno*⁵³.

⁴⁹ Vedi il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, p. 187 ss.

⁵⁰ Per un commento dettagliato al decreto, si rinvia a J.J. RASTROLLO SUAREZ, R. RIVERO ORTEGA (a cura di), *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Salamanca, Ratio Legis, 2021.

⁵¹ Come indicato nell'art. 14 del *Real decreto-ley n. 36/2020* – reperibile all'indirizzo https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340.

⁵² Le funzioni del Comitato sono dettagliatamente indicate dall'art. 15 del *Real decreto-ley n. 36/2020*. Tra le altre si segnalano la realizzazione di studi e analisi richiesti dalla commissione (l. b) e l'approvazione di linee guida o modelli standard di documenti amministrativi utili alle amministrazioni cui sono assegnati fondi, ivi comprese raccomandazioni sull'uso di strumenti informatici e digitali (l. e e l. f).

⁵³ Vedi l'art. 16 del *real decreto-ley n. 36/2020*.

Nell'ottica di garantire i principi generali sopra indicati di partecipazione e coordinamento, il *Real decreto-ley n. 36/2020* indica due specifici strumenti di interesse.

Il primo attiene al rafforzamento della *governance* orizzontale del piano e consiste nella facoltà dei Ministeri di promuovere gruppi nell'ambito dei quali coinvolgere gli attori in vario modo significativi (ad esempio, perché rilevanti trasversalmente su più ambiti materiali) per l'attuazione del *Plan de Recuperación*, così che da questi possano emergere orientamenti o raccomandazioni utili ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tra questi gruppi, uno è istituito in via diretta dal decreto e vede come partecipanti i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro⁵⁴.

Il secondo strumento è relativo alla *governance* verticale del piano e si fonda sull'istituzione della *Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, presieduta dalla *Ministro de Hacienda* – Ministro delle finanze – quale organo collegiale deputato a garantire la collaborazione tra lo Stato e le comunità autonome⁵⁵. La composizione della *Conferencia* prevede la partecipazione di membri rappresentativi del livello statale, delle comunità autonome e, seppure in via non obbligatoria, anche dell'amministrazione locale, individuati sulla base di una designazione operata dalla *Federación Española de Municipios y Provincias*. La conferenza è supportata, sotto il profilo tecnico, dalla *Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos*, nel cui ambito operano i responsabili di tale materia ai livelli territoriali indicati⁵⁶. In Spagna, il Dicastero dell'economia, al pari di quanto accade nel sistema tedesco, oltre alle competenze richiamate è indicato come autorità responsabile per la gestione dei fondi europei nel loro complesso e, dunque, quale punto di contatto unico con la Commissione europea alla

⁵⁴ Vedi gli artt. 17 e 18 del *real decreto-ley n. 36/2020*.

⁵⁵ Per una accurata analisi del rapporto tra livelli di governo nel sistema spagnolo durante la pandemia, con effetti che si riflettono anche nella costruzione del piano di rilancio, si vedano i contributi editi in J. TUDELA ARANDA (a cura di), *Estado Autonomico y covid-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Saragozza, 2020 – reperibile al link <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/estado-autonomico-y-covid-19-un-ensayo-de-valoracion-general>.

⁵⁶ Vedi l'art. 19 del *Real decreto-ley n. 36/2020*. Sul tema della *governance* a livello locale nel sistema spagnolo, si legga S. PAZOS VIDAL, *O Plan "España Puede" e a gobernanza territorial*, in *Rev. esc. gal. adm. pub.*, 1, 2021, p. 101 ss.

quale deve presentare, secondo quanto disposto dalle disposizioni di riferimento relative al *Next Generation EU* – e, in specie, al Meccanismo per la Ripresa e la Resilienza –, relazioni periodiche sull'andamento dei progetti e richieste di pagamento per le sovvenzioni e/o i prestiti ottenuti. Occorre, però, considerare che al *Ministerio de Hacienda* sono sottratte le funzioni inerenti alla correttezza delle procedure contabili, espressamente rimesse alla *Intervención General de la Administración del Estado* – IGAE –, organo di controllo interno dell'amministrazione statale in relazione alle attività economico-finanziarie nonché organo di gestione della contabilità pubblica⁵⁷. Rispetto all'assetto tradizionale delle competenze al settore considerato, però, il *Real decreto-ley n. 36/2020* opera un rafforzamento del ruolo dell'IGAE in quanto attribuisce a questo soggetto il coordinamento complessivo dei controlli assegnati a qualsiasi altro organo di controllo statale, autonomo o locale⁵⁸.

Al pari del piano spagnolo, anche il piano portoghese, denominato *Recuperar Portugal, Construindo o futuro*, rinvia ad un apposito decreto per la disciplina della *governance*. Il riferimento è dato dal *decreto-lei n. 29-B/2021 de 4 de maio*, che individua le competenze di gestione dei fondi europei assegnati al Portogallo attraverso il piano⁵⁹, e che va letto in combinato disposto con la *resolução do Conselho de Ministros n. 46-B/2021 de 4 de maio*, che istituisce la struttura di missione denominata *Recuperar Portugal*⁶⁰.

⁵⁷ Le competenze dell'IGAE in materia di controllo interno e, in generale, i modi di esercizio e l'articolazione di questa funzione, sono stati disciplinati per la prima volta dal *Real decreto-ley n. 2188/1995 de 28 de diciembre*. Quanto al primo dei due profili citati si rinvia in specie all'art. 8 del provvedimento richiamato. Più di recente, il *Real decreto-ley n. 689/2020 de 21 de julio*, che ha riordinato l'organizzazione del *Ministerio de Hacienda*, e il *Real decreto-ley n. 139/2020 de 28 de enero*, che reca norme generali sulla struttura dei Dipartimenti ministeriali, hanno confermato la natura di *Subsecretaría* – Sottosegretario – dell'IGAE, dipendente dalla *Subsecretaría de Hacienda* seppure dotata di una sua organizzazione indipendente. Ulteriori indicazioni sulle funzioni e sulla struttura dell'IGAE sono reperibili nella *Memoria de actividades 2020* redatta da questo organismo – reperibile al seguente link <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/QuienesSomos/Documents/Memoria%202020.pdf>.

⁵⁸ Vedi l'art. 21, comma 2, del *Real decreto-ley n. 36/2020*.

⁵⁹ Il decreto è reperibile al seguente link: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/Governacao-PRR.pdf>.

⁶⁰ La risoluzione è reperibile al seguente link: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/Estrutura-de-Missao-Recuperar-Portugal-1.pdf>.

Il primo provvedimento stabilisce che la *governance* si ispira ad un generale principio di centralizzazione della gestione dei fondi e di decentralizzazione della fase di esecuzione, in modo da valorizzare il ruolo attivo dei soggetti direttamente responsabili dell'attuazione dei progetti⁶¹. Su questa base, sono previsti quattro livelli di *governance*: il primo, relativo al coordinamento politico, è rimesso alla *Comissão Interministerial do PRR*, coordinata dal *Primeiro Ministro* e dai Ministri competenti per materia⁶²; il secondo attiene al monitoraggio ed è garantito dalla *Comissão Nacional de Acompanhamento*, presieduta da un soggetto indipendente nominato dal *Primeiro Ministro* e da numerosi rappresentanti di organismi operanti nel settore accademico, scientifico, sociale, economico, oltre che da rappresentanti delle istituzioni territoriali⁶³; il terzo è riferito al coordinamento di tipo tecnico e gestionale ed è assicurato dalla struttura di missione di cui alla *resolução n. 46-B/2021* che opera in cooperazione con altri organismi di livello statale⁶⁴; il quarto, infine, concerne i compiti di revisione e controllo e spetta alla *Comissão de Auditoria e Controlo*, retta da un rappresentante dell'*Inspeção-Geral de Finanças* e composta, altresì, da un membro dell'*Agência de Desenvolvimento e Coesão* e da un esperto di revisione e controllo contabile⁶⁵.

Anche in Italia l'assetto della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR – è stato definito con un apposito provvedimento, il decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77⁶⁶. Al pari di quanto accaduto in

⁶¹ Vedi l'art. 2 del decreto – lei n. 29-B/2021.

⁶² Vedi l'art. 4 del decreto – lei n. 29-B/2021.

⁶³ Vedi l'art. 5 del decreto-lei n. 29-B/2021.

⁶⁴ In proposito, vedi l'art. 6 del decreto-lei n. 29-B/2021. La struttura di missione *Recuperar Portugal*, incardinata nel Governo, ha tra i suoi obiettivi specifici quello di fornire supporto ai Dipartimenti ministeriali che coordinano i progetti e gli investimenti previsti adottando apposite linee guida tecniche. Alla struttura spetta, inoltre, garantire l'interazione con la Commissione europea, sia rispetto al flusso periodico delle informazioni sullo stato di attuazione del piano, sia riguardo alle richieste di finanziamento. Quanto alla sua composizione, la *resolução n. 46-B/2021* ha previsto un presidente, un vicepresidente e quattro coordinatori di aree progettuali, di cui tre dedicati all'implementazione delle azioni del piano legate alle missioni resilienza, transizione climatica e transizione digitale e uno competente in relazione al controllo interno.

⁶⁵ Vedi l'art. 7 del decreto-lei n. 29-B/2021.

⁶⁶ Il decreto-legge è stato convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108. Per una ricostruzione dell'articolazione ipotizzata per il sistema di *governance* previsto in una prima

altri Paesi, trova conferma la distinzione tra funzioni di coordinamento e monitoraggio e compiti di attuazione: le prime, infatti, sono affidate ad una serie di strutture di missione appositamente istituite, di cui quattro incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e tre presso il Ministero dell'economia e delle finanze, mentre i secondi spettano ai diversi livelli di governo, in base alla tipologia dei progetti previsti⁶⁷.

In particolare, a livello governativo opera, innanzitutto, la *Cabina di regia* a capo della quale vi è il Presidente del Consiglio dei Ministri. La composizione della Cabina è variabile e dipende dai temi trattati; vi

versione del PNRR italiano, si rinvia a AA.VV., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, cit. pp. 1157-1158, dove si evidenzia come fossero evidenti, nel caso indicato, sovrapposizioni e duplicazioni di competenze sia a livello centrale, sia a livello esecutivo. Della stessa opinione M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubb.*, 1, 2021, p. 169, secondo cui la mancata previsione di una *governance* «eccezionale» del PNRR era una scelta saggia poiché «L'istituzione di nuovi soggetti non sarebbe, nel contesto italiano, fonte di alleggerimento dei carichi di lavoro che sull'amministrazione "ordinaria" verranno a gravare per effetto dei compiti di gestione e rendicontazione delle risorse europee da impiegare nei progetti individuati dal piano. Al contrario è facile immaginare la complessità dei problemi di perimetrazione delle competenze che verosimilmente insorgerebbero tra l'ipotetica governance "di scopo" e l'amministrazione che, solo per sintesi, potremmo definire "tradizionale"».

⁶⁷ In proposito, l'art. 8, comma 1, d.l. n. 77/2021 prevede che «Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026». Prosegue al comma successivo precisando che «La struttura di cui al comma 1 rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per...la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento». L'art. 9 del decreto citato aggiunge, quanto all'attuazione, che «Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente» (comma 1). Inoltre, «Al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono 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» (comma 2). Per un primo quadro delle modalità con cui è stata articolata la *governance* a livello regionale, si veda CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2022, p. 121 ss., dove si illustrano le soluzioni adottate in relazione al sub-investimento inerente alla gestione dell'assistenza tecnica offerta a livello territoriale. Sul ruolo delle Regioni nel sistema di governance del PNRR, si legga G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Reg.*, 2021, 4, p. 715 ss. e C. DE MARTINO, *La semplificazione normativa del PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Cons. on.*, 3, 2021.

partecipano ordinariamente i Ministri e i Sottosegretari competenti per materia ma possono essere presenti anche i Presidenti delle Regioni e i rappresentanti delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province. La Cabina è dotata di poteri di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione generale del piano di rilancio e, tra l'altro, ha il compito di trasmettere al Parlamento e alla Conferenza unificata relazioni semestrali sullo stato di avanzamento delle azioni previste nonché di riferire al Consiglio dei Ministri.

L'organismo citato opera in coordinamento con il *Comitato interministeriale per la transizione digitale* e con il *Comitato interministeriale per la transizione ecologica*, che restano titolari, per le materie di competenza, di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico⁶⁸ nonché con il *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, al quale il d.l. n. 77/2021 riconosce una funzione consultiva generale su tutti gli ambiti indicati nel PNRR. La composizione del Tavolo richiama quella della *Comissão Nacional de Acompanhamento* spagnolo e, per altri versi, del *Comité régional de pilotage et de suivi* francese, perché comprende sia rappresentanti delle istituzioni per tutti i livelli di governo sia rappresentanti delle categorie produttive, dell'accademia e della società civile, ivi comprese le organizzazioni della cittadinanza attiva⁶⁹. Attraverso il Tavolo, quindi, si rafforza un modello concertativo di cui i poteri pubblici rappresentano il perno e che permette alle parti sociali di partecipare alle decisioni amministrative e normative con l'effetto di migliorare, nel complesso, la coesione sociale⁷⁰.

A supporto della Cabina di regia e del Tavolo permanente è costituita una *Segreteria tecnica* che si occupa, tra l'altro, di segnalare al Presidente del Consiglio i casi oggetto di possibile esercizio di poteri sostitutivi per

⁶⁸ Vedi l'art. 2, d.l. n. 77/2021.

⁶⁹ Vedi l'art. 3, d.l. n. 77/2021.

⁷⁰ Come sottolinea M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2022, p. 7. La concertazione non viene, peraltro, prevista solo al livello statale. L'art. 8, comma 5-bis d.l. n. 77/2021 prevede, infatti, che ogni amministrazione titolare di progetti svolga periodicamente tavoli di settore e territoriali dedicati alla discussione delle «ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali».

inadempienza dei soggetti attuatori⁷¹. Infine, l'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*, operando in sinergia con il gruppo di lavoro sull'analisi di impatto della regolamentazione istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica, ha il ruolo di facilitare i processi di attuazione del PNRR individuando soluzioni utili a risolvere gli ostacoli segnalati dalla Cabina di regia, così da favorire la corretta e tempestiva attuazione dei progetti⁷².

Infine, come accennato, il d.l. n. 77/2021 prevede tre ulteriori strutture di missione facenti capo al Ministero dell'economia e delle finanze. Si tratta del *Servizio centrale per il PNRR* che, oltre a rappresentare il punto di contatto con la Commissione europea, è responsabile dei compiti di monitoraggio e rendicontazione, offrendo altresì supporto alle amministrazioni centrali per gli interventi loro spettanti⁷³, dell'ufficio dirigenziale con funzioni di audit del PNRR, operante in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle altre strutture coinvolte nella gestione del piano di rilancio, e dell'*Unità di missione* che deve occuparsi della valutazione *in itinere* ed *ex post* del piano, supportando al contempo le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali⁷⁴.

5. *Qualche conclusione e alcune prospettive*

L'analisi dei piani nazionali di ripresa e resilienza adottati in alcuni Stati europei ha messo in luce diversi aspetti d'interesse che confermano l'importanza, dal punto di vista metodologico, della comparazione.

⁷¹ I compiti della Segreteria sono dettagliati dall'art. 4, d.l. n. 77/2021. Quanto al meccanismo sostitutivo, ai sensi dell'art. 12, d.l. n. 77/2021, per garantire il rispetto degli obblighi e degli impegni attuativi del PNRR, il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente per materia, può attivare una procedura volta a superare l'inerzia dei soggetti responsabili e, se necessario, propone al Consiglio dei Ministri l'amministrazione che potrà operare in sostituzione della titolare oppure nomina un commissario *ad acta*. Questi soggetti adottano gli atti necessari in forma di ordinanza motivata immediatamente efficace e in deroga a ogni disposizione di legge, fatta eccezione per le leggi penali, i principi generali dell'ordinamento, le disposizioni antimafia e i vincoli europei inderogabili.

⁷² Ai sensi di quanto disposto dall'art. 5, d.l. n. 77/2021.

⁷³ Vedi l'art. 6, d.l. n. 77/2021.

⁷⁴ Vedi l'art. 7, d.l. n. 77/2021.

Come si è evidenziato, infatti, la crisi sanitaria ha indotto l'avvio di una serie di trasformazioni nei sistemi amministrativi nazionali che troveranno un loro consolidamento attraverso l'attuazione dei piani di rilancio e la definizione puntuale, nel medio e lungo periodo, degli effetti correlati ai progetti realizzati. Si tratta di mutamenti che toccano il modo di formazione delle decisioni politiche e che pongono interrogativi anche di rango costituzionale⁷⁵.

L'influenza di tali cambiamenti sulle forme della regolazione giuridica si è mostrata non solo nella gestione della prima fase emergenziale, caratterizzata da una discussa modalità di impiego del potere di ordinanza e della decretazione d'urgenza, ma anche nella copiosa legislazione adottata dagli Stati europei a supporto dei processi di ripresa che ha introdotto importanti riforme amministrative e ridefinito le relazioni tra le istituzioni eurolunitarie e quelle nazionali. La strada individuata per la ripresa dall'emergenza pandemica passa, infatti, sia per un rafforzamento del potere statale di regolazione e di controllo sia per una «cospicua espansione della rete di protezione pubblica»⁷⁶.

In questo contesto, la comparazione consente di arricchire l'analisi tradizionale dei fenomeni considerati, attraverso la prospettiva della progressiva convergenza tra gli ordinamenti nell'area europea⁷⁷ e delle contaminazioni tra *iura particularia* che questa comporta⁷⁸. Così, trova conferma la forte prossimità esistente tra trasformazioni dell'amministrazione e adeguamento della scienza del diritto amministrativo e, al contempo, si apre l'opportunità di usare il metodo comparato per ampliare il campo di visione degli istituti e dei processi indagati, riservando attenzione

⁷⁵ Come evidenzia E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC*, 5, 2022.

⁷⁶ Lo sottolinea G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 30.

⁷⁷ Convergenza che, secondo alcuni studiosi, potrebbe portare le diversità tra i diritti amministrativi nazionali non solo a ridursi ma anche a svanire per effetto dell'integrazione europea, come evidenziato da G. DELLA CANANEA, *La comparazione dei diritti amministrativi nello spazio giuridico europeo*, in A. SOMMA, V. ZENO-ZENGOVICH (a cura di), *Comparazione e diritto positivo*, cit., p. 46 ss.

⁷⁸ Vedi S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, cit., p. 146.

non solo al dato normativo, ma anche alle dinamiche effettive dell'amministrazione⁷⁹.

Su questa base è, allora, opportuno sviluppare alcune considerazioni con riferimento ai singoli profili considerati: principi ispiratori e obiettivi, struttura e articolazione dei piani e, infine, sistema di *governance*.

Con riferimento ai primi, sebbene in sede europea siano stati fissati principi generali che hanno rappresentato un vincolo per i piani nazionali, si notano importanti differenze rispetto agli obiettivi individuati che emergono, in particolare, quando si raffrontano le aree tematiche cui è stata assegnata priorità nella destinazione dei finanziamenti.

Si tratta, invero, di un effetto atteso poiché agli Stati membri è stato lasciato un ampio margine di scelta sia circa gli strumenti da impiegare per perseguire gli obiettivi minimi fissati dalle istituzioni europee, sia con riguardo alle priorità riconosciute ai singoli obiettivi. Di conseguenza, nel rispetto dei vincoli di destinazione di almeno il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde e di almeno il 20% alla trasformazione digitale, i diversi Paesi hanno selezionato in via autonoma i settori su cui concentrare gli investimenti e le riforme ritenute prioritarie in base al peculiare contesto economico, sociale e politico dei contesti nazionali. Ad esempio, la Francia ha puntato soprattutto sulle energie rinnovabili con misure di investimento pubblico – molte delle quali dedicate ai profili della ricerca e dello sviluppo – e di riduzione del carico fiscale sulle imprese. L'Italia ha colto, invece, l'occasione per porre le basi per l'introduzione di più ampie riforme di sistema, come la semplificazione della legislazione, una nuova – ennesima! – riforma della pubblica amministrazione e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese. La Germania, a differenza degli altri Stati considerati, ha adottato un piano che prevede misure già inserite nel bilancio federale e nella pianificazione finanziaria fino al 2024, la maggior parte delle quali orientate all'innovazione tecnologica, alla digitalizzazione e allo sviluppo di energie pulite. Il Portogallo ha focalizzato le azioni sullo Stato sociale, prevedendo il

⁷⁹ Su cui vedi L. DE LUCIA, *Comparazione e sfide del diritto amministrativo*, in A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Comparazione e diritto positivo*, cit., p. 32 ss., che richiama sul tema, tra gli altri, lo studio di M. RUFFERT (a cura di), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, München, 2007.

maggiore impiego di risorse su sanità, alloggi, protezione sociale di anziani e portatori di disabilità, e così via. La Spagna, invece, ha ritenuto prioritario un piano di investimenti pubblici per finanziare progetti mirati a risolvere i problemi di debito e scarsa occupazione mediante stimoli alla crescita economica⁸⁰.

La diversa gerarchia di obiettivi che caratterizza i diversi piani presi in esame si riflette, inevitabilmente, anche sulla differente articolazione strutturale. Anche su questo aspetto, le istituzioni europee hanno fornito linee guida e indicazioni solo di taglio generale in base alle quali la maggior parte degli Stati ha individuato alcuni pilastri attorno ai quali individuare le macro-componenti dentro cui inserire i progetti di investimento.

Al pari di quanto detto per gli obiettivi, anche le componenti sono strutturate in modo piuttosto disomogeneo. Il piano tedesco, ad esempio, si caratterizza per una particolare sinteticità⁸¹, non solo per l'esiguità delle risorse su cui si basa ma anche perché i progetti previsti costituiscono, per lo più, implementazioni di riforme settoriali o abilitanti già in atto che godono di stanziamenti di origine nazionale indipendenti dal NGUE⁸². Il piano francese, pur condividendo con quello tedesco l'obiettivo di dare una forte spinta al progresso ambientale e tecnologico per rilanciare l'economia, si presenta invece corposo e variamente articolato in termini di

⁸⁰ Si ricorda, peraltro, come solo la Spagna abbia inserito tra i pilastri fondamentali la parità di genere, a differenza di quanto accade negli altri Stati dove tale principio assume un ruolo solo nell'ambito di altri pilastri – in particolare, in correlazione con la coesione sociale.

⁸¹ Le ridotte dimensioni economiche del DARP tedesco, dovute alla posizione della Germania quale Paese "pagatore" piuttosto che beneficiario dei fondi previsti dal NGUE, rendono l'impatto del piano molto meno rilevante che altrove tenendo conto che il volume complessivo del DARP è di 28 miliardi di euro. Si consideri, a riguardo, che nel 2021 sono stati presentati due ricorsi davanti al Tribunale costituzionale federale (*BVerfG*) con l'obiettivo di impedire l'entrata in vigore della legge federale di ratifica della decisione europea di autorizzare il prelievo dei fondi tedeschi da parte della Commissione europea. I ricorsi sono stati respinti ma denotano la conferma, in termini di principio, di quanto già espresso in precedenti decisioni – tra cui la discussa sentenza sul *Quantitative Easing* del 5 maggio 2020 – di quanto in tale ordinamento sia profondamente radicato il principio del *no taxation without representation*. In merito, si veda il commento di A. FERRARI ZUMBINI, *Il Recovery Plan e la Corte costituzionale tedesca*, in *DPCE*, 3, 2021.

⁸² Uno dei principali ambiti di riforma individuati dal DARP è quello della digitalizzazione, con progetti di interesse soprattutto per l'ambito territoriale, con la finalità di accrescere l'efficienza dell'amministrazione e ottenere l'effetto di un miglioramento, nel complesso, del rapporto tra Governo federale, *Länder*, cittadini e imprese. Un secondo tema è quello della semplificazione delle procedure di pianificazione e approvazione dei progetti che favoriscono investimenti privati.

struttura. In particolare, si segnala il fatto che la transizione digitale non è indicata come pilastro a sé, ma è trasversale agli interventi negli altri settori, in particolare quello del rafforzamento della competitività delle imprese. Il piano spagnolo si caratterizza per aver indicato la parità di genere non quale obiettivo trasversale, bensì quale pilastro a sé. Il piano portoghese, a sua volta, si distingue per aver posto in piano prioritario il piano della resilienza, rispetto agli altri obiettivi di transizione ecologica e digitale. Infine, il piano italiano, che segue un modello per missioni nell'ambito delle quali sono inserite le componenti, come previsto dalla normativa europea, si caratterizza per l'avvio di un ambizioso progetto di riforme trasversali che aspirano a fornire un quadro istituzionale maggiormente favorevole alla realizzazione dei progetti previsti.

Dato questo quadro, occorre tornare su una considerazione espressa in apertura.

L'Italia e la Spagna, rispetto agli altri Paesi europei, hanno costruito una politica di rilancio che muove le basi da alcuni svantaggi strutturali, persistenti alla crisi pandemica e che hanno condizionato anche la risposta dei diversi sistemi alle prime fasi dell'emergenza⁸³. Questa posizione di debolezza iniziale ha portato le istituzioni europee a fornire ai due Stati raccomandazioni specifiche, prima di accordare le ingenti cifre concordate quali sovvenzioni a fondo perduto e/o prestiti⁸⁴. Si deve, tuttavia,

⁸³ In proposito si leggano i contributi ricostruttivi pubblicati nella sezione monografica di *DPCE*, 2, 2020; L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, e, più recentemente, F. GALLARATI, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, *ivi*, 2, 2021. Con specifico riferimento al sistema tedesco, vedi E. BUOSO, C. FRAENKEL HAEBERLE, *La Germania alla prova del coronavirus tra Stato di diritto e misure emergenziali*, in *Federalismi.it*, 20, 2020, e A. DE PETRIS, *Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco*, in *Oss. Cost. AIC*, 3, 2020, p. 439 ss. Con riguardo alla Spagna, A. GALÁN GALÁN, E. ROIG MOLÉS, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *questa Rivista*, numero speciale 2020.

⁸⁴ Ad esempio, nella *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, contenuta nel *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, di accompagnamento alla *Comunicazione della Commissione europea COM(2020) 150 final del 26 febbraio 2020*, seppure si evidenzia come il nostro sistema sia progredito nella ridefinizione della propria politica economica attuando una maggiore connessione con investimenti relativi, tra l'altro, alla qualità – anche ambientale – delle infrastrutture, allo stesso tempo ribadisce la necessità di porre ancora una forte attenzione al tema perché gli obiettivi prefissati non sono stati del tutto raggiunti (p. 81).

osservare che, nel sistema italiano e in quello spagnolo, la maggiore disponibilità economica ha portato alla previsione di riforme di natura orizzontale più ampie e incisive di quelle disposte altrove e che, stando alle tempistiche indicate nei piani di rilancio, dovrebbe concludersi già nella prima fase del processo di ripresa. Basti pensare che tra i settori considerati, come già accennato, i due Paesi andranno ad incidere sui contratti pubblici, sulla giustizia, sul mercato del lavoro, sui sistemi di educazione e formazione, nonché sul regime fiscale. Rispetto a questo, però, solo l'Italia ha previsto sia una riforma organica della pubblica amministrazione, sia una riforma in materia di concorrenza.

È evidente, quindi, come per gli Stati richiamati, ancora più che per gli altri, i piani di rilancio rappresentano una opportunità unica di sciogliere nodi strutturali presenti da lungo tempo e ancora irrisolti attraverso una disponibilità di risorse senza precedenti.

Il successo dei progetti inseriti nei piani di rilancio è, però, fortemente dipendente da alcuni fattori esogeni alle *policy* definite per la ripresa. In particolar modo per l'Italia, tali elementi rischiano di ostacolare l'effettività sostanziale delle riforme orizzontali e abilitanti previste nel PNRR, che appare «ampiamente legata all'attuazione amministrativa» e che «richiede pubbliche amministrazioni in grado di tradurre le norme in risultati», unica via per garantire l'implementazione delle politiche pubbliche previste⁸⁵. Il riferimento è, innanzitutto, alla capacità dell'amministrazione italiana, spesso valutata come meno efficiente di quelle degli altri Paesi europei⁸⁶.

⁸⁵ Come sottolineano G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 155 ss.

⁸⁶ Così L. DE LUCIA, *Comparazione e sfide del diritto amministrativo*, in A. SOMMA, V. ZENOCOVICH (a cura di), *Comparazione e diritto positivo*, cit., p. 34. Sul tema, vedi anche L. FIORENTINO, *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 6, 2021, p. 689 ss. e L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Forum Next Generation UE AIPDA*, pp. 2-3 (reperibile in <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/04/Torchia.pdf>) secondo cui sarebbe necessario non tanto introdurre nuovi strumenti, processi e regole bensì «compiere una poderosa opera di disboscamento e di taglio dei tanti ostacoli e dei numerosi nodi che paralizzano la capacità amministrativa, come è purtroppo ampiamente dimostrato dalla lentezza dei processi decisionali, dal basso tasso di spesa ed erogazione delle risorse già disponibili (il caso dei fondi di coesione ne costituisce un'amara conferma annuale), dalla diffusione della burocrazia difensiva, dalla inattività degli investimenti pubblici, specie per quanto riguarda le infrastrutture materiali e immateriali»; ID., *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *ASTRID Rass.*, 17, 2020, p. 5 ss.; A. PAINO, *Amministrazione e ricostruzione dopo il Coronavirus*, in *ASTRID Rass.*, 6, 2020; ID., *Emergen-*

Il Governo appare consapevole di questo divario, che tocca in modo ancora più incisivo il sistema locale, direttamente chiamato all'attuazione della maggior parte dei progetti e degli investimenti previsti: infatti, se si eccettuano le riforme del PNRR in materia di giustizia, le altre riforme orizzontali e abilitanti sono rivolte a rafforzare le competenze amministrative e a ridefinire i processi e l'organizzazione in cui i funzionari pubblici sono chiamati ad operare⁸⁷.

Nel complesso, quindi, le riforme previste dal piano mirano a fortificare gli apparati amministrativi, invertendo così un orientamento costante, ormai ultradecennale, di tagli lineari all'organizzazione pubblica volti a ridurre la spesa pubblica in risposta alla crisi economico-finanziaria del 2008 e che ha avuto un impatto drammatico a livello territoriale⁸⁸. La risposta alla crisi pandemica mostra, sotto questo aspetto, una linea di tendenza che va percorsa con attenzione, senza necessariamente imporre interventi legislativi radicali ma piuttosto ponendo attenzione al bisogno di garanzie espresso dalle comunità di riferimento e che passi per l'adozione di previsioni normative dove le prescrizioni vincolanti sono ridotte all'essenziale per lasciare spazio al potere discrezionale⁸⁹. Questa considerazione richiama con sé il tema della *governance* che, pur apparendo nel complesso convincente rispetto alla sua struttura reticolare e alle diverse sedi di concertazione previste⁹⁰, è allo stesso tempo suscettibile di alcune critiche che, purtroppo, appaiono condivisibili.

za e ripartenza. La questione amministrativa dopo la pandemia, in *ASTRID Rass.*, 10, 2020; E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *ASTRID Rass.*, 1, 2020, p. 23 ss.

⁸⁷ AA.Vv., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, cit., p. 1176.

⁸⁸ Per un quadro degli effetti delle misure adottate in risposta alla crisi del 2008 sui sistemi locali in chiave comparata, si vedano M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dir.) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, Civitas - Cizur Menor, 2015.

⁸⁹ Per ulteriori riflessioni a riguardo si rinvia a D. DONATI, *La strada da fare. Appunti per l'amministrazione dopo la pandemia*, in *Dir. pubb.*, 1, 2021, pp. 134-140.

⁹⁰ Secondo G. SCIULLO, *La Governance del PNRR: profili organizzativi*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2021, p. 738, l'apparato di *governance* fornisce l'impressione «di una architettura rispondente sul piano organizzativo all'interesse nazionale costituito dalla realizzazione tempestiva e precisa delle previsioni del PNRR».

In primo luogo, le strutture di missione previste dal PNRR sono numerose e vanno a sovrapporsi e non a sostituirsi a quelle già presenti presso la Presidenza del Consiglio e presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Questo rischia di favorire una duplicazione delle competenze in alcuni ambiti, tenendo conto che il d.l. n. 77/2021 non modifica o integra la distribuzione di funzioni preesistente mentre, allo stesso tempo, il sistema di *governance* previsto opera secondo linee di concentrazione sia rispetto alle funzioni di coordinamento e controllo, sia con riferimento alle fasi di progettazione, esecuzione e monitoraggio dei progetti⁹¹. L'ultimo aspetto considerato è, in verità, comune anche ad altri Paesi europei, come si è visto, ed è dipendente dalla responsabilità diretta che gli Stati hanno nei riguardi delle istituzioni europee per la gestione dei finanziamenti assegnati⁹². Semmai, ciò che muta da sistema a sistema è come la regia a livello statale è articolata e, ancora di più, in che modo sono definite le relazioni tra i diversi livelli territoriali e quale rilevanza è assegnata al ruolo delle sedi di concertazione e ai meccanismi di partecipazione delle amministrazioni locali.

In secondo luogo, sebbene la previsione di poteri di sostituzione in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri sia un elemento che mira a favorire la celerità e la legittimità dei progetti previsti dal PNRR e che, pertanto, va valutato con assoluto favore, è altrettanto vero che, in concreto, la procedura prevista presenta momenti di potenziale incertezza, quanto meno sotto due aspetti⁹³.

Da un lato, sotto il profilo temporale, poiché non sono indicati né i termini entro cui il vertice del Governo deve attivare l'esercizio del contraddittorio con l'amministrazione inadempiente se non agisce in via diretta (ma dopo aver ricevuto la segnalazione da parte della Cabina di regia), né quelli che intercorrono tra il mancato adeguamento della

⁹¹ A riguardo, vedi le considerazioni sviluppate da M. MACCHIA, *La governance del Piano di ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, 6, 2021, p. 734 ss., riprese anche da V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, cit.

⁹² Lo ricorda anche M. MACCHIA, *La governance del Piano di ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, cit., p. 741.

⁹³ Sul tema, in generale, si veda il commento di S. TRANQUILLI, *Interventi sostitutivi e strumenti per il superamento del dissenso nell'attuazione del PNRR*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2021, p. 743 ss.

stessa amministrazione alla richiesta di provvedere e la nomina dell'amministrazione che agisce in via sostitutiva e/o del commissario *ad acta*. D'altra parte, dubbi possono sorgere circa i soggetti cui la sostituzione è, di volta in volta, imputata i quali, a loro volta, potrebbero essere responsabili dell'attuazione dei progetti loro assegnati con l'effetto di non essere in grado di esercitare in modo efficiente anche le ulteriori funzioni la cui assegnazione è subordinata all'imprevedibilità dell'attivazione di meccanismi sostitutivi.

In conclusione, non vi è dubbio che il PNRR rappresenti per l'Italia una occasione irripetibile di recuperare lo svantaggio competitivo a livello europeo che persiste, quale effetto sistemico, dalla crisi economico-finanziaria del 2008.

Tuttavia, la sua capacità di produrre i risultati positivi attesi nei settori interessati dipende dall'andamento della macchina amministrativa che deve condurre a termine i processi, la quale, a sua volta, agisce in funzione dell'indirizzo politico espresso dal Governo⁹⁴.

La buona riuscita del percorso di rilancio richiede, pertanto, un lavoro di stretta e virtuosa collaborazione tra apparati politici e apparati amministrativi che, negli stretti tempi concessi dal *Next Generation*, dovranno essere in grado di ridurre al minimo i nodi suscettibili di ostacolare la fluidità dei processi di attuazione. Ciò non solo avvalendosi, nell'immediato, degli strumenti e dei meccanismi introdotti per realizzare le riforme orizzontali e abilitanti, ma guardando, con prospettiva non solo di breve periodo, ad un investimento più generale che permetta il rafforzamento complessivo della capacità amministrativa degli apparati pubblici.

⁹⁴ In tale direzione, un ruolo di rilievo spetta alle nuove procedure di reclutamento nel pubblico impiego, come evidenziato in CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2022, pp. 218-219.