

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2022 · ANNO XLIII
aprile/giugno

IL PNRR COME MOTORE DEL
CAMBIAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2022 · ANNO XLIII
aprile/giugno

IL PNRR COME MOTORE DEL
CAMBIAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Stefano Civitaresse Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto
Marina Caporale
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Gloria Pettinari



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di novembre 2022
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2021 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2021. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 311 PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti
Giuseppe Piperata

SAGGI E ARTICOLI

- 325 Obiettivi, struttura e *governance* dei piani di rilancio nei sistemi europei: un confronto fra cinque Paesi
Francesca Di Lascio, Livia Lorenzoni
- 361 Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto
Fulvio Cortese
- 387 Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica. Il piano italiano
Anna Romeo
- 401 Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR
Benedetto Ponti
- 419 Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR
Micol Roversi Monaco
- 443 PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso
Laura Pergolizzi
- 473 La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati
Isabella Alberti

NOTE E COMMENTI

- 497 Effettività della tutela nelle controversie in materia di lavoro pubblico: un confronto tra giudice amministrativo e giudice ordinario
Beatrice Baldini

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 533 L'interlegalità nel diritto amministrativo e la ragionevolezza dell'amministrare per principi. Note a margine del volume *L'era dell'interlegalità*, a cura di E. Chiti, A. di Martino, G. Palombella
Dario Bevilacqua
- 551 Table of contents and abstracts
- 557 Autori

Editoriale

PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti

Giuseppe Piperata

1. Prendendo in prestito una metafora nautica, possiamo dire che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che l'Italia ha concordato con l'Unione Europea per superare gli effetti negativi della crisi pandemica e far ripartire l'economia è già al suo secondo giro di boa. È di fine settembre la valutazione positiva formalizzata dalla Commissione europea sui risultati raggiunti dal nostro Paese nel primo semestre del 2022. Si tratta di ben 44 traguardi e 1 obiettivo rispetto alla *road map* pianificata, che si aggiungono ad un primo, importante risultato già conseguito nel 2021 e riguardante ben 51 risultati, centrati e riconosciuti dalle istituzioni comunitarie. Un passaggio formale, questo, non di poco conto, dato che, per come risulta essere impostata la dinamica di funzionamento sottesa al PNRR, solo una volta ottenuto dall'UE il riconoscimento dell'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti per il singolo *step* temporale, a seguire può essere poi disposto il pagamento delle singole rate, con le quali è stato frammentato l'imponente impegno finanziario, pari ad oltre 191 miliardi di euro, che la Commissione ha riconosciuto all'Italia come ausilio economico, in parte a fondo perduto e in parte a titolo di prestito agevolato.

Basta scorrere la prima parte della *Seconda Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* – presentata al Parlamento nell'ottobre 2022, in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lett. e), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n.108 – per avere una chiara evidenza del fatto che le mete raggiunte in questa seconda fase di attuazione del PNRR si caratterizzano non solo per la varietà degli interventi progettati o realizzati, ma soprattutto per la centralità, la profondità e l'importanza dei contesti nei quali gli stessi si collocano. C'è la riorganizzazione della medicina territoriale, elemento fondamentale nel ripensamento e rilancio delle politiche sanitarie post emergenza pandemica. Altre

innovazioni hanno riguardato il settore delle politiche sociali e del lavoro attraverso il finanziamento di interventi di rigenerazione edilizia e urbana, declinati nella prospettiva del superamento di situazione di degrado e di emarginazione, anche di tipo lavorativo. A queste sono state affiancate anche misure specifiche per l'istruzione, la ricerca, la cultura e il turismo, sempre nella prospettiva di risolvere fragilità di sistema e incentivare mutamenti ormai non più procrastinabili all'interno dei rispettivi settori di intervento pubblico. Significativa, poi, l'attenzione riservata alla transizione ecologica e a quella digitale: in particolare, con il d.l. 17 maggio 2022, n. 17, conv. in l. 15 luglio 2022, n. 91, è stato ridefinito il quadro normativo di riferimento per l'efficientamento energetico, in chiave di semplificazione e accelerazione delle procedure; interventi di semplificazione che hanno riguardato anche i processi di digitalizzazione, promossi su tutto il territorio nazionale anche grazie alla definizione delle procedure di appalto riguardanti i progetti di connessione veloce. Ovviamente, non sono mancati gli interventi destinati all'economia e ai suoi attori e, soprattutto, alle pubbliche amministrazioni. Del resto, la ripresa ipotizzata dal Piano è per prima cosa di tipo economico e, pertanto, le misure più incisive sono destinate a supportare il sistema produttivo, soprattutto in un momento come quello attuale di crescita esponenziale dei prezzi dei beni energetici e delle materie prime a causa delle due crisi, quella climatica e quella bellica, che si sono innestate, aggravandola, in coda alla crisi sanitaria dovuta al Covid-19. E in questo passaggio si collocano anche gli importanti interventi riguardanti la pubblica amministrazione, oggetto, questa, di uno specifico obiettivo di riforma all'interno del PNRR e, in parte, rafforzato con l'adozione di un ulteriore atto legislativo di attuazione (il d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. in l. 29 giugno 2022, n. 79) e con la definizione di un fondamentale (anche per la concorrenza e l'economia) percorso di revisione della disciplina dei contratti pubblici (l. delega 21 giugno 2022, n. 78). Ancora più ambiziosi e impegnativi risultano essere gli obiettivi che l'Italia dovrà realizzare in attuazione del PNRR entro la fine del 2022. Accanto ai settori sopra richiamati, e rispetto ai quali le altre misure programmate dovranno essere eseguite nella loro concretezza, altri altrettanto rilevanti dovranno essere presi in considerazione. Tra questi, in particolare meritano un cenno il settore della giustizia e quello delle infrastrutture nazionali e locali: il primo, poiché sarà interessato da una

(da tempo attesa) riforma del processo civile e del processo penale; il secondo, poiché rappresenta la voce destinata ad assorbire significative risorse economiche, il cui uso si giustifica nella necessità di fornire al sistema – Italia un apparato infrastrutturale efficiente e tecnologicamente avanzato, come tale in grado di offrire le migliori condizioni di sviluppo per i settori imprenditoriali e produttivi e servizi di qualità per i cittadini.

2. Sono sufficienti questi pochi cenni ai primi risultati raggiunti in esecuzione di quanto programmato nel PNRR per avere netta la doppia consapevolezza che, da un lato, il Piano non può essere derubricato a mero strumento di programmazione pluriennale di azioni e interventi finanziati e, soprattutto, dall'altro lato, che dall'attuazione di tale Piano c'è da attendersi un cambiamento epocale non solo rispetto al sistema economico del nostro Paese, ma pure rispetto a quello istituzionale e amministrativo¹. Alla luce di ciò, appare allora più che opportuna e azzeccata la scelta operata da *Istituzioni del federalismo* di dedicare, nel presente numero, al PNRR uno spazio adeguato, verso cui destinare non un solo contributo ricostruttivo dell'intera vicenda, ma una pluralità di analisi scientifiche sui differenti profili riguardanti il pianificato percorso di ripresa post-Covid. L'obiettivo è duplice: approfondire la conoscenza dell'innovativo strumento di intervento, i suoi contenuti e il contesto ordinamentale di riferimento, e registrarne lo stato di attuazione, consapevoli che proprio tali dinamiche attiveranno processi di cambiamento, la cui direzione può apparire aprioristicamente definita, ma i cui esiti non sono proprio del tutto scontati. Tutti i contributi raccolti nel fascicolo, quindi, declinano il tema del cambiamento, ma lo fanno nella prospettiva

¹ Su come già l'attuazione del PNRR sta incidendo sul nostro ordinamento, sui pubblici poteri in generale e sulle pubbliche amministrazioni, cfr., tra i tanti, E. CATELANI, *PNRR. e ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, nonché gli altri contributi pubblicati sullo stesso numero della *Rivista*; M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, p. 1 ss.; L. FIORENTINO, *Il Pino di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 689 ss.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19, 2022; N. LUPO, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 2022. Con specifico riferimento ai contenuti, in particolare, V. CERULLI IRELLI e A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 345, 2021; G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, p. 715 ss.

prioritaria dell'amministrazione pubblica, stante anche il fatto che sono spesso gli apparati amministrativi (insieme ai loro strumenti e alle politiche ad essi riconducibili) gli attori maggiormente sottoposti all'impatto dovuto al processo di attuazione del PNRR.

3. È proprio il Piano nazionale di ripresa e resilienza l'elemento che si colloca al centro del ricordato processo di cambiamento: ne definisce strategie e traiettorie; ne fornisce le risorse necessarie per poter essere portato a compimento. Francesca Di Lascio e Livia Lorenzoni ci ricordano come tale Piano trovi le sue radici nel *Next Generation EU* e di come poi sia stato declinato in alcune esperienze statali, a cominciare da quella riguardante il nostro Paese.

C'è anche un forte collegamento tra PNRR e il Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. È questo il vero motore di tutto l'impianto predisposto a livello europeo per superare la crisi legata alla pandemia. È il dispositivo che definisce i 6 ambiti di intervento che troviamo nel PNRR (ossia transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, cfr. art. 3). È sempre il dispositivo, inoltre, a fissare gli obiettivi da raggiungere, cui condizionare i finanziamenti concessi, tra i quali abbiamo la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione per la resilienza, il sostegno alla transizione verde (per poter conseguire l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050) e alla transizione digitale.

Richiamare la matrice europea del PNRR non è secondario, poiché serve a ricordare che, oltre ad essere un programma di interventi e di distribuzione di risorse, è soprattutto un atto di impegno con il quale l'Italia ha concordato con le Istituzioni europee precisi traguardi e obiettivi da raggiungere². Si comprende, pertanto, quanto siano importanti in tale scenario il fattore temporale e il monitoraggio sullo stato di avanzamento,

² Come sottolineato da A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3, 2022.

condizioni da cui dipendono anche i trasferimenti delle risorse economiche necessarie a supportare le azioni programmate³.

Ma, come è stato ricordato, il PNRR oltre ad una dimensione europea ha soprattutto una dimensione nazionale⁴. In tale contesto il Piano di ripresa ha assunto un rilievo particolare non solo sotto il profilo delle risorse economiche messe in campo, ma anche – in una prospettiva più giuridica – come peculiare strumento di programmazione di interventi pubblici e di attivazione di processi di cambiamento, anche ordinamentali e legislativi. Sotto questo punto di vista, il PNRR non può essere paragonato ad altre esperienze di programmazione economica registrate nel nostro Paese nella sua epoca repubblicana, né si può provare a ricondurlo, anche con qualche forzatura, nell’ambito di altri strumenti più tradizionali presenti nel nostro ordinamento. Si tratta di confronti che non possono dare risultati utili, dato che il PNRR rappresenta una dinamica del tutto nuova, con caratteristiche specifiche e difficilmente sovrapponibile ad altre esperienze o strumenti di politiche pubbliche di sostegno all’economia. Un esempio su tutti: anche alcuni programmi economici tentati o sperimentati nel passato (si pensi al Progetto 80 ipotizzato dal Ministero del bilancio e della programmazione economica negli anni ’70 del secolo scorso⁵) puntavano a modificare il modello di sviluppo economico sulla base di una pianificazione di interventi diretti a trasformare il sistema produttivo, sociale e istituzionale, ma si trattava di piani che erano immaginati come funzionali ad evitare “catastrofi”, mentre il PNRR è, invece, funzionale a superare una “catastrofe” già vissuta (la pandemia).

Inoltre, non si deve commettere l’errore di banalizzare il “valore” e l’efficacia giuridica del Piano. È vero che il PNRR non è una legge. Ciò, però, non può portare a dire che esso non sia vincolante, né tantomeno che non abbia una efficacia cogente. Si ricordi, al riguardo, che la nostra

³ Al riguardo, cfr. M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi.it*, 18, 2022.

⁴ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 341, 2021.

⁵ Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80*, a cura di G. RUFOLIO e L. BARCA, Firenze, Sansoni, 1970.

esperienza conosce esempi di c.d. programmazione condizionale, definita cioè come l'attività di «decidere sulle decisioni»⁶, ossia l'attività con la quale delimitare l'ambito delle scelte che in futuro potranno essere compiute e limitare il potere dei soggetti che quelle scelte andranno a fare, da concretizzare in piani che – come notato – assolvono anche la stessa funzione della legge. Ma è soprattutto il contesto istituzionale e regolativo all'interno del quale il Piano si colloca a determinarne – come è stato detto – una sua legificazione indiretta⁷.

Si aggiunga, infine, che la dimensione nazionale del PNRR può essere evidenziata anche sotto il profilo organizzativo, dato che il legislatore ha previsto un apposito sistema di *governance* del Piano, – ben descritto, in particolare, da Fulvio Cortese nel suo scritto – con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, relativo al coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR, e con il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv in l. 29 dicembre 2021, n. 233, relativo ad altre misure aggiuntive, come ad esempio il nucleo PNRR Stato-regioni.

4. Si è più volte messo in evidenza il forte legame che caratterizza il rapporto tra PNRR e sistema economico. La pandemia sanitaria non ha solo messo in pericolo la vita e la salute delle persone, ma ha anche indebolito i sistemi economici e produttivi, soprattutto dei Paesi industrialmente più avanzati. In parallelo alle misure dirette a proteggere la salute, pertanto, sono state adottate anche precise azioni finalizzate ad aiutare l'economia. Nel nostro Paese, la ripresa economica è stata affidata a tre scenari regolativi: la legislazione emergenziale; il PNRR; la legislazione ordinaria di attuazione. Anna Romeo nel suo contributo ci ricorda come il PNRR contenga innovativi programmi di intervento diretti a sostenere l'economia e a creare condizioni più favorevoli alla concorrenza. Il sostegno all'economia, in realtà, è stato un obiettivo già promosso, fin dall'inizio della pandemia, dalla legislazione emergenziale. Nel PNRR viene ulteriormente potenziato e dettagliato. Gli interventi a tal

⁶ Cfr. G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione di interessi*, in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 212 ss.

⁷ Cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.giustizia-amministrativa.it.

fine promossi sono veramente tanti e di diverso tipo: alcuni più puntuali e immediati, altri più strutturali e di più ampio respiro.

Lo stesso dicasi per la promozione della concorrenza. Per il PNRR, infatti, la concorrenza è una priorità, in quanto «è finalizzata a favorire l'efficienza e la crescita economica e a garantire la ripresa dopo la pandemia, a contribuire a una maggiore giustizia sociale, nonché ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi». A tal fine, il PNRR non solo si muove nella direzione di confermare il sistema antitrust nella sua centralità rispetto al fenomeno economico e ne potenzia le misure, ma collega a tale obiettivo una delle due riforme abilitanti, da realizzare attraverso «interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese». In realtà, misure pro-concorrenziali si trovano anche in altre riforme (ad esempio, a proposito della semplificazione in materia di legislazione dei contratti pubblici). Tuttavia, nell'apposita parte del PNRR dedicato alle misure da introdurre per promuovere la concorrenza, vi è un unico riferimento: l'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, già approvata per il 2021 (l. 5 agosto 2022, n. 118⁸).

5. Non si può pensare di uscire dalla crisi economica determinata dalla pandemia, facendo affidamento soltanto sugli ausili economici destinati al sistema produttivo e sulle misure pro-concorrenziali per i mercati. La ripresa economica richiede anche una profonda revisione della pubblica amministrazione, dei modi attraverso i quali essa regola e si relaziona con l'economia, dei quadri legislativi di riferimento che ne reggono l'organizzazione e l'azione. Una delle riforme orizzontali del PNRR punta proprio a questo obiettivo, immaginando una pubblica amministrazione più efficiente e meno burocratica, grazie a precise azioni di intervento di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti amministrativi. I contributi di Micol Roversi Monaco, di Laura Pergolizzi e di Isabella Alberti descrivono come il PNRR ha impostato tale obiettivo e ne registrano

⁸ Per un primo commento, cfr. A. MOLITERNI, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza ai tempi del PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, p. 581 ss.

lo stato di attuazione: le prime due con riferimento alle politiche ambientali; la terza con riferimento ai processi di digitalizzazione. In termini più ampi, invece, Benedetto Ponti nel suo scritto destinato al presente numero della *Rivista*, mette in evidenza come proprio la digitalizzazione può portare alla definizione di quella idea di “Buona amministrazione”, che oltre ad essere un asse portante per la realizzazione del programma di interventi e investimenti che riguardano la riforma della PA, è soprattutto un diritto a cui i cittadini non intendono più rinunciare.

Gli impegni assunti dall’Italia nel PNRR a proposito di riforma della pubblica amministrazione, chiamano in causa il rapporto tra il diritto amministrativo e i processi economici e l’intensità e il grado di intervento del pubblico in economia. In particolare, anche in questa precisa fase storica, diritto amministrativo e intervento pubblico si confermano essere fattori ineliminabili del sistema economico. Il diritto amministrativo, come evidenziato dalla dottrina⁹, è sempre alla ricerca di un allineamento rispetto ai processi economici in modo da favorire e migliorare la necessaria interazione tra apparati pubblici e operatori economici. Il diritto amministrativo è anche lo strumento (plasmato dalla scienza di riferimento, ma soprattutto dalla giurisprudenza amministrativa) attraverso il quale i pubblici poteri sono stati in grado di intervenire massicciamente in economia. Ultimamente, soprattutto le crisi economiche di inizio secolo, hanno messo in evidenza alcune criticità rispetto al ruolo del pubblico in economia e del diritto amministrativo nella regolazione dei processi economici. Il PNRR conferma l’importanza degli apparati pubblici e del diritto amministrativo per il funzionamento dei sistemi produttivi, ma appare fortemente orientato a correggere le criticità registrate, provando a migliorare l’interazione tra l’amministrazione pubblica e il suo diritto con il processo economico, seguendo strategie innovative, già avanzate e suggerite in dottrina.

Analoghe considerazioni valgono per l’intervento pubblico in economia. Durante le fasi più critiche della pandemia, diverse voci hanno segnalato la necessità di non farsi tentare dal seguire derive ideologiche che propongono, come soluzione per la ripresa economica e il sostegno alle imprese, il ritorno alla massiccia presenza dei pubblici poteri nei mercati e

⁹ G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 145 ss.

la rinuncia alle politiche di promozione della concorrenza o, al contrario, la definitiva esclusione degli stessi poteri da ogni processo economico¹⁰. Entrambe le soluzioni, infatti, appaiono impraticabili, mentre è proprio un bilanciamento tra libero mercato e intervento pubblico che può rappresentare la strada giusta per uscire dalla crisi economica determinata dalla pandemia¹¹. Le politiche pubbliche, infatti, servono per sostenere le imprese e, in questo modo, ricostruire i mercati di riferimento. Ma è fondamentale anche l'intervento pubblico, che, come è stato segnalato, deve affrontare «tre grandi sfide»¹²: nell'immediato, il sostegno economico alle imprese con l'immissione della liquidità necessaria; nel medio termine, la ricostruzione dei mercati che la pandemia ha indebolito; nel lungo termine, la realizzazione di quegli obiettivi che non possono essere affidati al mercato, come il potenziamento della sanità e dei servizi di istruzione, la sostenibilità ambientale, la digitalizzazione, ecc. Il PNRR si muove in questa direzione.

6. Il processo di attuazione del PNRR è in corso; alcuni significativi mutamenti del contesto economico e del sistema istituzionale e amministrativo sono in atto. Si tratta di dinamiche di intervento che si collocano in un percorso molto più ambizioso, di trasformazione del modello economico del nostro Paese. Come è scritto nelle prime pagine del PNRR, «la pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale». A ciò si aggiunga che alla puntuale attuazione del PNRR e al risultato che con esso si intende raggiungere corrisponde un interesse prioritario del Paese, espresso legislativamente dall'art. 1, comma 2 d.l. n. 77/2021, nel momento in cui precisa che «assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR».

¹⁰ M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, p. 5 ss., e Id., *La legge sulla concorrenza, trent'anni dopo*, in *Munus*, 2020, XI ss.

¹¹ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022.

¹² A. PEZZOLI, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *MCR*, 2020, p. 139 ss.; A. PEZZOLI e A. TONAZZI, *La sfida della «normalità». Concorrenza e intervento pubblico nel post-Covid*, in *AGE*, 2020, p. 387 ss.

L'attuazione del PNRR ha attivato anche importanti dinamiche di cambiamento nel sistema amministrativo e sui suoi attori. Alcune rappresentano, come abbiamo visto, specifici passaggi intermedi richiesti come necessari dal Piano. Altri cambiamenti saranno conseguenze indirette dell'esecuzione delle misure previste per la sua attuazione. Ha ragione Fulvio Cortese quando sottolinea che il PNRR è destinato a modificare profondamente il nostro sistema istituzionale, ma non sulla base di un approccio tradizionale, incentrato su di una soluzione programmata e ideale, bensì secondo un metodo più empirico, «apprenditivo ed evolutivo», in base al quale non è il PNRR a voler trasformare l'intero disegno delle nostre istituzioni, ma sono le nostre istituzioni che cambiano per effetto della attuazione del Piano. In ogni caso, la «messa a terra» del PNRR attiverà numerosi processi di trasformazione che interesseranno gli apparati amministrativi del nostro Paese ad una scala molto ampia. Proviamo allora a porci una domanda: quale amministrazione pubblica troveremo alla fine di questo percorso? Per rispondere, penso si possano formulare, al momento, soltanto mere ipotesi previsionali, molto generiche e, pertanto, poco utili. Tuttavia, non penso sia troppo azzardato dire, già ora, che l'attuazione del PNRR ci lascerà sicuramente un'amministrazione pubblica molto diversa da quella cui eravamo abituati, un'amministrazione cambiata, sì, ma non complessivamente riformata. Come è stato ricordato, in questo passaggio storico non c'è spazio per «la grande riforma amministrativa», non ci sarebbero i tempi e andrebbe progettata con strumenti e azioni che, oggi, non appaiono disponibili e praticabili¹³. Ciò non toglie, tuttavia, che bisogna realizzare, secondo i tempi concordati con l'UE, tutte le misure che il PNRR ha previsto con riferimento ai cambiamenti necessari dell'amministrazione pubblica. Molte di queste, forse, dopo il 2026 (anno in cui si dovrebbe completare il processo di attuazione del Piano) non avranno più senso, in quanto legate alla fase emergenziale o al processo di governo della esecuzione degli interventi. Ma molte altre, una volta realizzate, potranno servire come banco di prova per testare un nuovo modello di azione e organizzazione amministrativa o essere gli elementi iniziali da cui partire

¹³ L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2021.

per una generale riforma delle pubbliche amministrazioni. Insomma, l'attuazione del PNRR è un'importante occasione per correggere criticità che condizionano l'efficienza del sistema amministrativo italiano e ne impediscono una sua profonda modernizzazione; è una preziosa opportunità per abbozzare un disegno di riforma che, superata la crisi, si potrà meglio definire nei suoi contorni. È necessario saperla cogliere in tutta la sua portata, ma, soprattutto, non sprecarla.

Saggi e articoli

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*, ISP, 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/portalgroup/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_relance.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* (*Landesrechnungshofe*), 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 con 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, preesistenti 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 si 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.

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

Fulvio Cortese

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

1. *Una breve premessa*

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

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

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

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

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

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

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

2. NGEU e RFF: un quadro complessivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ *Ibid.*, 141 ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Nel frattempo, una riforma costituzionale...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

con una proiezione materialmente riformatrice che non ha precedenti, e che esula dai confini strettamente ambientali, ridefinendo anche quelli prettamente sociali e di “cittadinanza” (politica come amministrativa).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. *Alcune conclusioni (di tendenza)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ *Ibid.*, p. 165.

³⁵ *Ibid.*, pp. 166-167.

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

Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica. Il piano italiano*

Anna Romeo

Il presente contributo esamina la questione delle riforme amministrative individuate dal Governo per la ripresa e la resilienza, puntando a verificare la prospettiva nella quale queste misure devono essere più opportunamente intese per conseguire l'obiettivo prefissato. In questa direzione, ci si sofferma ad analizzare, sia pure sommariamente, le forme di intervento dello Stato nell'economia quale principale strumento di riequilibrio delle diseguaglianze. Il modello italiano della programmazione alla base del recente piano predisposto per il rilancio economico del Paese viene, quindi, considerato entro una dimensione europea quale strumento per una più decisa proiezione dell'Europa nel Mediterraneo.

1. *Riforme amministrative e crisi: quali rimedi e quali cause?*

Un tema che, da ultimo, sta polarizzando il dibattito italiano concerne le riforme amministrative per la resilienza e la ripresa economica. È questo un ambito di indagine che non solo impegna studiosi di diversi settori (giuristi, economisti, esperti di politica economica, e così via) per la consistente complessità e poliedricità che lo connota ma che appare fondamentale in un'ottica di sviluppo e sostenibilità del sistema.

Il noto vocabolario Treccani definisce la riforma come una «modifica sostanziale, ma attuata con metodo non violento, di uno stato di cose, un'istituzione, un ordinamento, ecc., rispondente a varie necessità ma soprattutto a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi».

* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione ed integrazione della relazione tenuta al XXIII Convegno dell'Associazione Italo-spagnola dei Professori di Diritto Amministrativo, sul tema *Reformas Administrativas E Intervenciones Para La Resiliencia Y La Recuperación Económica*, svoltosi a Santiago de Compostela nei giorni 26-27-28 maggio 2022.

I tempi che viviamo – lo sappiamo – sono tempi di crisi profonda, sotto molteplici punti di vista, crisi le cui cause non possono essere analizzate nella presente sede. È, tuttavia, utile, nella prospettiva di indagine considerata, non trascurare come, guardando ai profili economici e sociali, sia da rinvenire un doppio ordine di cause. Le cause o – come sarebbe preferibile ritenere – le concause più recenti sono certamente individuabili nella pandemia da Covid-19¹ e nel successivo conflitto bellico russo-ucraino che, in ragione della portata assunta, ha senza dubbio, proprio sul piano economico-giuridico, ricadute globali.

Ma vi sono, poi, cause – e concause – “domestiche”, vale a dire nazionali, se si considera che le origini di questa crisi – e, dunque, la necessità di misure adeguate a fronteggiarla – preesistono, purtroppo, alla pandemia ed al conflitto ora detti e vedono, tra le concause appunto, le dinamiche, territoriali e settoriali, dell’economia italiana. La recessione da Covid-19 e la successiva guerra sono, infatti, piombati su un’economia nazionale che, già dall’inizio del nuovo millennio, percorreva un tragitto di progressivo allontanamento dalle economie europee più dinamiche, un’economia, soprattutto, che è stata l’unica, nel 2019, a non essersi risolledata dalla precedente lunga crisi del 2008-2014.

Ebbene, la constatazione dell’esistenza di un divario tra l’Italia e la parte più avanzata dell’Europa orientata, a mio avviso, l’indagine sul tema in una prospettiva che ha cause antecedenti alla pandemia ed al conflitto e che, anche per tale ragione, non può, evidentemente, essere ristretta alla dimensione nazionale. Una prospettiva che, piuttosto, impone una dimensione investigativa più ampia, o, per meglio dire, binaria, che cioè deve fare i conti con un “doppio divario”: Italia/Europa e Nord/Sud.

¹ Cfr. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 903 ss. il quale avverte non solo che «la crisi sanitaria ha provocato una recessione globale i cui effetti non sono ancora del tutto prevedibili sia a livello economico sia a livello sociale» (*ivi*, p. 903) ma che «sono numerose le cause del mancato sviluppo economico. Fra queste possono rientrare la mancanza di visione strategica nelle politiche industriali, gli scarsi investimenti nel settore della ricerca e sviluppo, così come nell’istruzione e nell’università e perciò nella necessaria formazione del capitale umano e un’efficace politica relativa agli interventi infrastrutturali. A tali fattori possono sommarsi la cattiva amministrazione, anche nelle sue declinazioni in termini di burocrazia difensiva e di aumento dei fenomeni corruttivi che spesso hanno comportato la mancata attuazione di interventi anche finanziati attraverso fondi europei» (*ivi*, p. 906).

Si tratta di un'impostazione del problema che pare emergere in maniera decisa, ove si tenga presente quanto già il Rapporto Svimez 2020 ha fotografato allorché ha rilevato che, a seguito della pandemia, l'Italia è «sempre più lontana dall'Europa, il Sud sempre più lontano dal Nord con impatti sull'occupazione e sulla società più significativi al Sud».

L'occupazione – su cui il Rapporto insiste – è, tuttavia, soltanto uno dei molti profili su cui la crisi ha inciso, acuendo il divario di cui ho appena detto, un profilo che ha riguardo ad un aspetto già debole del nostro sistema costituito, in particolare, dal tasso di occupazione femminile, che, se già prima della pandemia, poneva le regioni del Sud tra le ultime in Europa, è ora destinato a segnare ancor di più la disuguaglianza tra il nostro Paese e gli altri Stati europei.

Dobbiamo, infatti, considerare che in una realtà, quale quella italiana, caratterizzata da un basso livello di occupazione femminile e da rilevanti disparità territoriali nel mercato del lavoro e nei servizi sociali, il *lockdown* ha evidenziato ancor più questo problema peculiare dell'Italia, vale a dire la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Ed è, chiaramente, uno stato di cose che sottolinea l'importanza e l'urgenza di politiche del lavoro e di *welfare*² idonee a consentire un potenziamento dei servizi ed a permettere di conciliare la vita lavorativa e familiare in modo da ridurre il *gap* con il resto d'Europa.

² M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Stato sociale, welfare e nuove fragilità*, in *Dir. amm.*, 4, 2021, p. 839 ss. la quale, in particolare, rileva come «la pandemia ha fatto esplodere situazioni di disagio sociale in parte latenti ma in parte già ben note prima di quel fatidico 20 marzo 2020 in cui il Paese prese atto della pandemia (...) [quando] l'Italia si è impietosamente accorta di avere una popolazione in condizioni di fragilità, priva di un adeguato sostegno pubblico; lo Stato sociale costituzionalizzato ha mostrato di non essere in grado di far fronte in modo organico e strutturale ai nuovi bisogni. La stessa attività amministrativa non è stata in grado di intercettare tali bisogni e quanto lo ha fatto, non è stata in grado di mettere in atto iniziative efficaci ed effettive» (*ivi*, p. 882). La soluzione è, dunque, quella di un welfare «connotato da tre caratteristiche imprescindibili: da un lato redistributivo delle risorse nazionali, colmando i divari tra le varie classi della popolazione che l'ultimo ventennio (dal passaggio all'euro) ha esasperato, con la complicità di una classe politica se non connivente certamente inerme e poco capace; dall'altro inclusivo, azzerando la distanza tra pubblica amministrazione e cittadini che è andata via via aumentando, ancora una volta per l'inerzia della classe politica. Un siffatto sistema richiede il presidio di una magistratura alla tutela dei diritti sociali, sovente assente nel DNA dei giudici, anch'essi distanti anni luce dai bisogni e dalle fragilità dei cittadini. (...) In una parola, un welfare redistributivo, inclusivo, giudizialmente supportato e generosamente sviluppato senza soluzione di continuità all'interno di una comunità democratica» (*ivi*, p. 886).

Ma, oltre all'aspetto ora richiamato, vi sono numerosi altri profili che necessitano di considerazione ed, anzi, la cui considerazione ci fa comprendere come è in un nuovo paradigma – più precisamente, un paradigma europeo – che il problema delle misure amministrative per la resilienza e la ripresa economica può e deve essere più opportunamente affrontato, proprio per cancellare – o, almeno, attenuare – quell'immagine che i dati del Rapporto Svimez³ consegnano, l'immagine cioè di «un Paese “unito” da una recessione senza precedenti. Gli effetti economici, così come avvenuto per la pandemia, si diffondono progressivamente a tutte le regioni italiane».

2. Crisi e diseguaglianze: la programmazione come modello

Ed allora, la riflessione sulle riforme amministrative per superare la crisi riapre la discussione sul tema forse più classico dell'economia politica, l'intervento dello Stato nell'economia, il ruolo dell'intervento statale quale principale strumento di riequilibrio della disparità economica e sociale. Considerato il piano di ripresa varato a livello europeo e, a cascata, quello italiano che, come noto, ha previsto un consistente pacchetto di investimenti, dobbiamo ritenere che il pendolo ideologico che ha portato, in una certa fase, a demonizzare l'intervento dello Stato stia tornando indietro? Stiamo assistendo ad una modifica delle idee comuni sull'intervento dello Stato?

Se – come sembra dover essere – a questa domanda diamo una risposta affermativa, dobbiamo porci un interrogativo ulteriore: in che modo lo Stato può più opportunamente intervenire?

Certamente, il quadro istituzionale, sociale ed economico che attiene all'intervento pubblico dell'economia è significativamente mutato per effetto di fattori diversi⁴, alcuni già da tempo manifestatisi ed in corso di svolgimento, altri di più immediata e drammatica attualità.

È, invero, un dato incontestato come l'integrazione europea e la globalizzazione degli scambi abbiano progressivamente condotto all'afferma-

³ Si fa riferimento, in particolare, tanto al Rapporto Svimez 2020 quanto al recente Rapporto 2021.

⁴ Si veda, sul tema, C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

zione, nella normativa e nella prassi, di un modello di azione pubblica differente che, oltre a caratterizzare gli ambiti pubblici che interferiscono con l'iniziativa economica privata, sembra estendersi anche alle funzioni amministrative tradizionali.

In particolare, soprattutto in relazione al progressivo allontanamento dal modello di Stato programmatore e imprenditore che aveva caratterizzato il periodo post-bellico sino alla fine degli anni '80 del secolo scorso, alla programmazione economica si è affiancata una forma di intervento che si manifesta nella "regolazione".

Si tratta di forme di intervento pubblico che attengono a momenti istituzionali diversi, sono fondati su presupposti differenti e presentano contenuti difficilmente paragonabili, aspetti questi che non è possibile analizzare nella presente sede⁵.

Nella prospettiva qui indagata, sia consentito, tuttavia, ricordare il diverso contesto nel quale programmazione e regolazione si inseriscono. Nella programmazione, infatti, gli aspetti di interesse pubblico sono *ab initio* valutati a livello politico attraverso un intervento diretto dei soggetti istituzionali – Governo e Parlamento – concernente tanto la prefigurazione degli obiettivi generali quanto la determinazione dei piani e degli strumenti per conseguire quelle finalità. La regolazione, invece, si muove in una cornice differente in quanto postula un più ampio ambito di intervento dell'iniziativa privata e l'operatività di un mercato, con la conseguenza che l'intervento pubblico assume valore accessorio e suppletivo, trovando fondamento nell'esigenza di correggere il mercato stesso dai cd. fallimenti (in senso ampio) e da altre condizioni che ne determinano il non corretto funzionamento. È chiaro che, in quest'ottica, il limite di efficacia della regolazione è costituito dall'assenza di un intervento pubblico di carattere "allocativo-redistributivo", vale a dire dalla non necessità di prestare servizi essenziali attinenti ai cd. beni fondamentali (istruzione, sanità, ecc., cd. "beni meritori") attraverso un'attività amministrativa. Ma c'è un altro aspetto che, nell'anzidetta prospettiva, appare rilevante.

⁵ Si rinvia a N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2004; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art.41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 1, 2008, p. 121 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 320 ss.

Ed invero, pur essendo sottesa ad entrambe le modalità di intervento pubblico l'esigenza di conseguire obiettivi di interesse generale, programmazione e regolazione restano tra loro distinte in ragione del fatto che la prima non si limita a determinare le finalità sociali da conseguire ma individua le modalità per raggiungerle, apprestando, sia pure parzialmente, gli strumenti normativi e finanziari all'uopo utili.

Come è stato osservato, la programmazione, in altri termini, «guida le attività economiche secondo la cd. funzione-obiettivo ovvero in base ad un disegno preordinato al perseguimento di determinati fini, sorretto finanziariamente. La regolazione, per contro, si limita ad intervenire su dinamiche spontanee – o quasi spontanee – dell'iniziativa economica privata sull'assunto che il mercato, se adeguatamente corretto, sia in grado di garantire determinate finalità generali che si considerano oggettivamente “inerenti” alle stesse attività economiche»⁶.

Ma è anche sotto un ulteriore, non trascurabile, profilo che le due forme di intervento pubblico si differenziano tra loro. È un aspetto che attiene, in particolare, al centrale – e diverso – rapporto tra autorità e libertà: la programmazione, infatti, si muove entro un ambito di complessiva libertà dell'economia – o del settore – che ne costituisce il limite generale, laddove, invece, la cornice entro cui opera la regolazione è dominata dall'iniziativa privata e dal gioco della libera concorrenza, alla quale resta estranea la considerazione di aspetti politico-economici, quali la lotta alla disoccupazione, la riduzione del divario tra diverse aree geografiche, insomma proprio quelle valutazioni che i problemi emergenti in questa fase storica sollecitano.

Pur non potendo trovare qui spazio riflessioni approfondite sulle modalità di intervento pubblico nell'economia – ed in particolare, sulle due forme ora dette –⁷, la loro considerazione è, tuttavia, necessaria ed utile nella disamina del tema oggetto del presente contributo, in quanto proprio gli aspetti della regolazione prima accennati – ossia la sua inidoneità rispetto ad un'azione pubblica di tipo “allocativo-redistributivo” e l'assenza, in

⁶ Così P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2, 2018, pp. 342-343.

⁷ Per un utile confronto tra dette forme di intervento pubblico nell'economia si rinvia a P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, cit.

essa, di valutazioni di politica economica e di macroeconomia – quella diminuzione delle diseguglianze ovvero dei divari che oggi sempre più emergono – inducono, nell'attuale momento storico, ad orientare il pendolo verso quella forma di intervento pubblico basata sulla programmazione secondo un modello “sistemico, oggettivo ed adattivo”⁸.

3. *Il Piano italiano e la sua portata*

Proprio il modello della programmazione è, infatti, alla base dell'individuazione di quel complesso di misure da ultimo messe in campo dal Governo italiano per fronteggiare la crisi.

Si tratta del noto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”, presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e approvato dalla stessa il 13 luglio dello stesso anno, che è articolato intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo – digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale – e strutturato in 6 Missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

Non ci si sofferma sugli ambiti di intervento del Piano che qui ci si limita ad elencare atteso che, nella dimensione investigativa proposta, appare preminente considerare la prospettiva nella quale questo complesso e corposo – forse meglio, come da più parti ritenuto, ambizioso – sistema di misure messe in campo dal Governo italiano può e deve essere letto. Ed è una prospettiva che emerge chiaramente dalla considerazione degli obiettivi del PNRR: il PNRR, cioè, persegue principalmente una finalità di riequilibrio territoriale e di rilancio del Sud che è configurata come priorità trasversale a tutte le Missioni.

Da questo punto di vista, alcuni passi erano stati mossi già alle soglie dello scoppio della pandemia allorché è stato presentato il Piano per il

⁸ F. CORTESE, *Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *questo fascicolo*. In posizione meno decisa nel senso della programmazione R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, cit., pp. 913-914, il quale propende per lo sviluppo di una «programmazione per obiettivi e per progetti che si affianca e non si contrappone alla impostazione di un intervento dello Stato in termini di pura regolazione settoriale. In questo senso possono coesistere strumenti di programmazione di regolazione e istituti che hanno finalità di liberalizzazione e semplificazione amministrativa».

Sud quale strumento che individua la problematica della riduzione dei divari, tanto tra i territori quanto tra i cittadini, non soltanto come obiettivo della coesione territoriale ma, altresì, come presupposto indispensabile per l'avvio di un significativo e durevole sviluppo nazionale, e strumento inteso a proporre un nuovo metodo di determinazione e realizzazione dei programmi di investimento.

Proseguendo in questa direzione, la sfida è, appunto, quella di portare a sistema il rilancio degli investimenti pubblici, così come di quelli privati, che si prevede di sostenere con l'iniziativa europea *Next Generation UE*. Queste nuove modalità, già – si ripete – individuate al fine di ridurre le diseguaglianze⁹, sono state favorite dal nuovo atteggiamento che, a seguito del diffondersi della crisi pandemica, ha assunto l'Unione europea, la quale ha adottato un regime di flessibilità di bilancio, offrendo nuove opportunità in direzione di una semplificazione nell'utilizzo delle risorse, del superamento di vincoli rigorosi di destinazione tematica, di una contrazione dei meccanismi di controllo¹⁰.

Su questa strada, quindi, si punta a sviluppare settori strategici – quali la transizione verde e digitale – da cui può scaturire la ripartenza del Mezzogiorno e, dunque, la riduzione della diseguaglianza con il resto del Paese, realizzando un disegno unitario di politica industriale che valorizzi la prospettiva *green* e, soprattutto, la strategia euro-mediterranea di cui avanti si dirà. E ancora, il settore agroalimentare, la bioeconomia circolare, il *Green deal*, tutte occasioni per trasformare – come è stato affermato – i ritardi in opportunità.

L'aspetto che si ritiene utile sottolineare attiene alla dimensione entro la quale il potenziamento e la valorizzazione di questi ambiti devono essere realizzati. In altri termini, la programmazione di questi obiettivi potrà dare i suoi frutti se "contestualizzata", ossia se si valuta il loro raggiungimento entro quella prospettiva prima accennata, vale a dire entro una dimensione attenta non solo al contesto della situazione italiana - ad un ambito cioè che, come detto, vede un significativo e persistente

⁹ Sul tema sia consentito rinviare al mio contributo, *Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 807 ss.

¹⁰ Si veda, al riguardo, R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, cit., spec. pp. 908-913.

divario economico tra le regioni settentrionali e quelle meridionali del Paese – ma anche – forse, soprattutto – nel raffronto di questa con quella europea se non globale¹¹.

Per poter effettivamente conseguire la crescita prevista, gli obiettivi individuati devono, dunque, essere perseguiti attraverso una politica ordinaria che ponga nuovamente in agenda, come finalità prioritaria, il riequilibrio territoriale, ma anche – è da aggiungere – attraverso una politica di coesione europea e nazionale che, nel nuovo ciclo di programmazione, dovrà far tesoro delle indicazioni strategiche contenute nel Piano Sud 2030.

Un'autentica resilienza e ripresa del Paese potrà cioè scaturire soltanto da una «visione» d'insieme, che coaguli i due aspetti centrali dell'interdipendenza tra i territori e della connotazione che ormai ha assunto la coesione, la quale va riguardata in una dimensione non solo nazionale e non solo ristretta all'ambito territoriale del nostro Paese.

È questo, infatti, l'altro aspetto centrale in un approccio realistico al problema in esame, vale a dire una specifica e diversa attenzione alle politiche di coesione nazionali ed europee, le quali hanno dato ottima prova di sé nel fornire un notevole contributo al contrasto degli effetti economici e sociali della crisi pandemica, mettendo in evidenza la necessità di considerarle soprattutto nella loro essenza, vale a dire nel loro essere specifica modalità di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale come risultante nella Costituzione italiana ed insieme, un «modo specifico e diverso, in una società globalizzata e frammentata, di costruire dal

¹¹ Cfr. C. FRANCHINI, *La pubblica amministrazione e il diritto amministrativo tra diritto europeo e diritto globale*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp.760-761, il quale evidenzia, da un lato, come «le trasformazioni in corso abbiano modificato i modelli tradizionali dell'ordinamento giuridico statale, tanto da rendere ormai impellente la necessità di inquadrare gli eventi alla luce di nuove categorie, e, dall'altro, come si sia affrancata la tendenza generale alla trasformazione di ordinamenti ultra-statali che si impongono agli Stati, anche se questi hanno contribuito a costituirli. Si tratta di ordinamenti pubblici globali, definiti pure di global governance, che – come sottolinea Cassese – sono preordinati alla risoluzione dei problemi che “travalicano i limiti dello Stato” per effetto della “dilatazione dei fenomeni, da quelli sanitari a quelli economici” e che, per tale ragione, si prospettano non come “strumento della globalizzazione” ma come “mezzo per tenerla sotto controllo”».

basso ed attraverso strumenti consensuali quella eguaglianza sostanziale non più realizzabile con misure di integrazione imposte “dall’alto”¹².

È, invero, in questa direzione che dovrà muoversi, in Italia, la politica di coesione. Essa cioè dovrà assicurare nei territori più deboli – e, segnatamente, nelle regioni meridionali – che le imprese, i cittadini e le Pubbliche amministrazioni locali siano messe nelle condizioni di partecipare a pieno titolo a questa fase di rilancio del Paese.

Se così deve essere, in siffatto percorso, difficile e complesso, nel quale un problema significativo è sempre quello della trasparenza e del contrasto alla corruzione¹³, tali obiettivi possono essere conseguiti attraverso un processo sostenibile di riequilibrio nell’accesso ai diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: salute, istruzione, infrastrutture per la mobilità, infrastrutture digitali per colmare il *digital divide*, giustizia.

Soprattutto, la crescita del Paese non può prescindere dalla necessità di superare l’endemica debolezza della pubblica amministrazione italiana e di assicurare un’adeguata capacità amministrativa nella programmazione e, a seguire, nella gestione ed attuazione dei programmi. A questo obiettivo puntano specifici programmi di intervento che sono stati individuati per consentire l’assunzione di personale specializzato, con adeguate competenze, a livello centrale e locale, e che comporterà, come effetto, l’imprescindibile esigenza di riconsiderare i modelli organizzativi, specie con riferimento ai servizi pubblici: si pensi, in particolare, a quelli energetici o innovativi.

¹² Così F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir., I Tematici III – Funzioni Amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 852.

¹³ È un problema costante in quanto, come attentamente osservato da E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022, «la trasparenza è in grado di “rappresentare” le istituzioni e le organizzazioni, prima tra tutte le pubbliche amministrazioni», e «nel descrivere le condizioni di conoscibilità definisce il rapporto tra “dentro” e “fuori”, tra potere e cittadini» (*ivi*, p. 23). Di conseguenza, «la trasparenza è mutevole e sfuggente, non facile a definizioni perché sempre diversa, come in un gioco di luci e ombre: come l’amministrazione è soggetta ad una necessaria mutabilità, così la trasparenza che ne è snodo di collegamento con il tessuto sociale. Al cambiare dell’amministrazione, al mutare degli interessi che si rapportano con l’amministrazione, devono mutare anche la trasparenza e i suoi meccanismi, che presidiano alla relazione tra individui e istituzioni nell’ordinamento democratico» (*ivi*, p. 35). Sul tema, ampiamente esaminato in dottrina, si veda, F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241/1990*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, p. 623.

L'altro versante importante nella direzione indicata è quello della giustizia. Il sistema giustizia è un pilastro fondamentale per la qualità delle istituzioni e proprio la riforma della giustizia, come quella ora detta della pubblica amministrazione, è premessa indispensabile per una vera competitività, per un incremento dell'attrattività degli investimenti, per un'efficace ripresa e sviluppo economico¹⁴. È noto, infatti, come la lunghezza dei processi e gli *standards* non elevati di *performance* dei tribunali possano costituire un disincentivo agli investimenti da parte di operatori italiani e stranieri.

Si tratta di interventi che si inseriscono nei tre grandi obiettivi "trasversali" del PNRR, vale a dire la riduzione delle disuguaglianze generazionali, di genere e territoriali, per raggiungere i quali è stato previsto che non meno del 40% delle risorse territorializzabili sia destinato al Sud. Ebbene, la ripartizione "territoriale" delle risorse è affidata solo a questo meccanismo, laddove, invece, l'allocatione del nucleo più consistente di investimenti è affidata ai criteri definiti nei bandi che talora hanno proprio penalizzato le regioni più deboli del Paese. Le misure che non hanno alcun indirizzo di allocatione territoriale verranno, infatti, ripartite in base alle scelte dei decisori pubblici nazionali cui è affidata la loro attuazione e spesso ciò avverrà attraverso meccanismi a bando fra le amministrazioni pubbliche destinatarie e finali. Chiaramente, molto dipenderà dalle capacità delle amministrazioni che concorrono per tali risorse, dalla loro capacità di sviluppare adeguate progettualità, avviando opere e interventi, quindi spendendo. Ciò è che è molto più difficile proprio per le amministrazioni meridionali. È un sistema determinato da ragioni di celerità e di rendicontazione dell'impiego effettivo delle risorse ma nel quale è insito il pericolo di una distribuzione non equilibrata di esse. È stato, infatti, rilevato¹⁵ come il rispetto della regola del 40% al

¹⁴ La riforma della giustizia, come quella della pubblica amministrazione, è configurata, nell'ambito del PNRR, come riforma «orizzontale» o di «contesto», espressioni atte ad evidenziarne il rilievo strutturale rispetto a tutte le missioni individuate nel Piano. Si veda, al riguardo, G. VERDE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia*, in *Nuove autonomie*, 1, 2021, p. 169 ss.

¹⁵ Cfr. G. VIESTI, *Gli investimenti del PNRR e del fondo complementare nel Mezzogiorno*, in *Forum Disuguaglianze Diversità*; Id., *Le città italiane e il PNRR*, in *Urbanit.it*; Id., *Il PNRR e il Mezzogiorno: 80 miliardi, un totale in cerca di addendi*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 2, 2021, p. 53 ss.

Sud si è accompagnata ad una non equa allocazione delle risorse che hanno visto come destinatarie principalmente le aree metropolitane e, comunque, con significative differenze anche tra esse. La presa d'atto di queste criticità impone un rapido adeguamento alle finalità alla base del PNRR, quella coesione sociale e territoriale che vale a ridurre le disuguaglianze prima dette.

Ma per fare tutto questo, il PNRR non può essere lasciato «solo»¹⁶. E per non lasciare «solo» il PNRR, occorre una programmazione unitaria di tutte le risorse disponibili – ossia europee e nazionali, ordinarie e aggiuntive – certamente pubbliche ma anche private¹⁷.

A riprova di ciò, non si dimentichi che l'iniziativa europea alla base del PNRR prevede come pilastro non soltanto il sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme ma anche il rilancio dell'economia dell'Unione europea attraverso adeguati incentivi agli investimenti privati. In altri termini, la direzione verso cui muovere sembra, dunque, essere quella di un opportuno bilanciamento e di un adeguato concorso tra interventi – e investimenti – pubblici e privati¹⁸, sostenuti da istituzioni forti e salde¹⁹.

¹⁶ Si veda quanto osservato nel Rapporto Svimez 2021, Parte quarta, *Oltre la resilienza: le politiche per la trasformazione del paese*, in part. p. 56 ss.

¹⁷ Si vedano le considerazioni di M. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. e soc.*, 4, 2021, p. 691 il quale rileva come «Si tratta innanzitutto di una questione di tipo culturale, un'esigenza di cambiamento di *forma mentis* considerato che fin quando le sedi di elaborazione delle soluzioni di miriadi di problemi a carattere tecnico-amministrativo permarranno distinte, sarà difficile (se non persino velleitario) ritenere di poter addivenire a risultati capaci di coniugare gli uni con gli altri».

¹⁸ Il che rinvia ad una problematica altrettanto ampia e correlata, quale è quella della sussidiarietà orizzontale come criterio che induce a preferire l'intervento dei soggetti privati rispetto a quelli pubblici soltanto laddove l'attività di questi ultimi si riveli meno efficace ed efficiente rispetto a quella dei primi. Su tale nozione, cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, p. 4 ss., spec. p. 14; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 1749 ss. e, più di recente, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, p. 3 ss.

¹⁹ Si veda, al riguardo, M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, p. 159 ss., secondo cui «la sfida è soprattutto relativa a come innescare il processo di innovazione istituzionale, partendo dalla situazione data, definibile eufemisticamente come subottimale, nella consapevolezza che occorre vincere resistenze e condizionamenti che si sono dimostrati in passato insuperabili» (*ivi*, p. 184). E ciò in quanto «quella delle istituzioni pubbliche è per così dire la «riforma madre» che condiziona la messa in opera delle altre riforme necessarie (realizzazione di infrastrutture, erogazione di servizi pubblici e sociali di alta qualità, politiche di avvio al lavoro efficienti, ecc.)» (*ivi*, 164).

4. *La dimensione europea dell'intervento pubblico italiano*

Alla luce di queste brevi considerazioni, ben si comprende come i termini “ripresa” e “resilienza” che valgono a definire e connotare il “piano italiano” debbano essere considerati come endiadi.

La resilienza non può essere disgiunta dalla ripresa, dalla ripartenza. Non è sufficiente una mera resilienza, non ci si può limitare, come è stato detto, alla «manutenzione del “riprendere a crescere”»²⁰ ma occorre puntare ad una ripresa, in primo luogo economico-sociale, del “sistema Italia” che, tuttavia, deve essere programmata e definita come parte di un rilancio del “sistema Europa”.

E per una riforma che sia tale – vale a dire, come chiarito all’inizio, una «modificazione sostanziale, quindi, effettiva, di uno stato di cose», tesa a colmare quel “doppio divario” posto come premessa di queste riflessioni, una configurazione delle misure di resilienza e ripresa economica articolata su una prospettiva non ristretta alla dimensione nazionale è necessaria al Paese Italia ma è, altresì, parimenti necessaria all’Europa in quanto vale a recuperare una posizione strategica di questa nel Mediterraneo.

Nel proprio discorso al *Forum* internazionale “Verso Sud” tenutosi a Sorrento a metà del mese di maggio, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha evidenziato come la priorità del PNRR debba essere certamente il Mezzogiorno, ma non solo. Obiettivo del PNRR deve essere, più in generale, uno sviluppo di tutta l’area mediterranea. E ha evidenziato come, a tal fine, sia necessario rafforzare la cooperazione tra i Paesi del Mediterraneo quale strategia che affianca le politiche di coesione nella direzione, appunto, di un rilancio di quest’area.

Un rilancio, uno sviluppo che passa, dunque, attraverso la risposta offerta ad una serie di sfide comuni su problemi comuni – quelli che investono gli ambiti prima richiamati – e, per questa via, uno sviluppo che risponde all’esigenza di una maggiore integrazione europea e di una più decisa proiezione dell’Europa nel Mediterraneo.

²⁰ Rapporto Svimez 2021, Parte quinta, *Il mezzogiorno e i pilastri della ripartenza*, p. 82.

Un tale sviluppo non può che nascere dalla collaborazione congiunta di diversi livelli istituzionali – quello centrale e quello locale²¹ –, di diversi soggetti – pubblici e privati –, di diversi ambiti territoriali – Nord e Sud – dell'Italia ma anche, per quanto prima esposto, dell'Europa. A conferma, dunque, della prospettiva binaria, evidenziata all'inizio, in cui il tema deve essere impostato.

E non potrà nascere se non attraverso la rappresentazione di «una visione unitaria dell'interesse nazionale, che è l'unica che ci può permettere di presentarci forti nella sede europea, luogo – come dice il nostro Presidente del Consiglio – di una rinnovata e più moderna sovranità, complementare a, e rafforzativa di, quelle nazionali, in un mondo, nonostante la pandemia, sempre più globalizzato e con *leadership* che non coincidono più con quelle delle tradizionali democrazie occidentali»²². Per conseguire questo ambizioso traguardo che va oltre il pur importante profilo economico, la “ripartenza” deve essere “convergenza”, cioè la ripartenza sarà possibile solo se ci sarà confluenza sui – e condivisione dei – valori, quei diritti e quelle libertà fondamentali che devono costituire la base comune del popolo europeo, di un'Europa cui le vicende degli ultimi due anni impongono, oggi più che mai, un doveroso cambio di passo.

«Un diverso corso della storia è possibile». Questo fiducioso auspicio del Presidente Draghi al termine del proprio intervento al *Forum* internazionale sopra detto, se riassume lo spirito che deve animare qualunque misura di resilienza e ripresa economica, grava tutti di una grande responsabilità perché la storia «non la fanno tanto le leggi, anche le più sapienti, quanto le persone che le applicano»²³.

²¹ Sul ruolo delle autonomie territoriali nei processi di sviluppo e nelle dinamiche istituzionali si veda N. AICARDI, G. CAIA, M. DUGATO, M. GOLA, A. LOLLI (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, Bononia University Press., 2020, in particolare, vol. I – *Studi introduttivi, Parte prima – Le autonomie nell'ordinamento giuridico*, p. 3 ss., nonché vol. II – *Garanzie dei diritti e qualità dei servizi, Parte prima – Le autonomie nell'ordinamento giuridico*, p. 3 ss.

²² B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2022, p. 24.

²³ G. MORBIDELLI, Intervento al Convegno promosso dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri *Fra Stato e mercato, Cesifin on line*, 2017, p. 21.

Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR

Benedetto Ponti

I processi di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni hanno senza dubbio rappresentato un driver per l'effettivo dispiegamento dei diritti dei cittadini nella relazione con le p.a., agevolandone l'esercizio tramite soluzioni ICT based. Il contributo intende tuttavia evidenziare come le riforme e gli investimenti del PNRR – anche quelli declinati nello specifico asse di intervento denominato “Buona amministrazione” (l'asse B) – nel momento in cui puntano sulla semplificazione, standardizzazione ed uniformazione dei processi; la circolazione e l'integrazione del patrimonio informativo pubblico; la transizione verso un'infrastruttura cloud, creano le condizioni per l'implementazione di soluzioni di big data analytics e di machine learning, che a loro volta possono presentare elementi di attrito con le pretese tutelate dal diritto ad una buona amministrazione.

1. Le molteplici accezioni di “Buona amministrazione”

Per assecondare il taglio interpretativo delle riflessioni che si intende svolgere di seguito, appare utile procedere prima ad alcuni chiarimenti concettuali, con specifico riferimento alla nozione di “Buona amministrazione”. Come noto, con tali parole si fa riferimento – in primo luogo – al contenuto di uno specifico diritto di cittadinanza (di cui però beneficiano tutti, anche i non cittadini) sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹. Secondo l'art. 41 della Carta, ogni individuo ha

¹ Senza pretesa di completezza, sul diritto alla Buona amministrazione, si vedano: R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. commentario della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 284 ss.; C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, «amministrazione» e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in *Carta europea e*

diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione (comma 1); il comma successivo individua le principali pretese che danno corpo a questo diritto (il diritto di essere ascoltati prima che nei propri confronti venga adottato un provvedimento individuale pregiudizievole; il diritto di accedere al fascicolo che ci riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale; l'obbligo dell'amministrazione di motivare le proprie decisioni), ma indica anche che la lista è solo esemplificativa, e quindi potenzialmente aperta ad accogliere ulteriori contenuti e declinazioni di tale diritto². Infine, il terzo comma sancisce il diritto al risarcimento per i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. Vale la pena, molto rapidamente, ribadire che tali diritti sono

diritti dei privati, a cura di G. VETTORI, Carta europea e diritti dei privati, Padova, CEDAM, 2002, p. 267 ss.; V. RAPELLI, *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli 2004; D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, 2008; S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione, Relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Sindic de Greuges" della Catalogna*, Barcellona, 27 marzo 2009; A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 431 ss.; L. PEGORARO, *Esiste un «diritto» a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull'(ab)uso della parola «diritto»)*, in *questa Rivista*, 2010, p. 561 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI e G. GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Tomo I, II ed., Milano, p. 49 ss.; P. PIVA, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017; C. CELONE, *Il «nuovo» rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone* F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 401 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2019, p. 165 ss.

² «Il contenuto del diritto ad una buona amministrazione non [deve] considerarsi come limitato a quanto espressamente descritto nell'art. 41 CDUE. Occorre infatti osservare, anzitutto, come la dizione «tale diritto comprende in particolare» usata dal legislatore dell'art. 41 CDUE, evidenze chiaramente come i diritti espressamente elencati al comma 2 (...) non siano da considerarsi come esaustivi di tutto quanto può essere ricompreso nel concetto di buona amministrazione», così D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, tra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA, *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 86.

da considerarsi validi ed efficaci anche con riferimento al rapporto con le amministrazioni pubbliche nazionali e locali, anche laddove non sia coinvolta l'applicazione del diritto dell'Unione, dal momento che – in disparte l'effetto di *spillover* – ai sensi dell'art. 1 della legge 241/1990 l'attività amministrativa è soggetta (anche) ai «principi dell'ordinamento comunitario»³. In breve, il diritto alla Buona Amministrazione si configura come un presidio di tutela del singolo *nei confronti dell'amministrazione*, sotto forma di pretese azionabili nel rapporto con essa.

Questa premessa, comunque doverosa, è oggi quanto mai necessaria, dal momento che l'espressione “Buona Amministrazione” può essere intesa anche con accezioni ulteriori (e diverse). In particolare, nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), “Buona amministrazione” designa uno dei 4 assi (l'asse B) per la realizzazione del programma di interventi e investimenti per la riforma della p.a.⁴. Come si legge nel Piano, mediante tali riforme ed investimenti si persegue «la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese». Oltre a propiziare la stessa applicabilità del Piano, l'investimento e l'azione di riforma perseguono alcuni obiettivi più generali, ovvero:

- La riduzione dei tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa.
- La liberalizzazione, semplificazione (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzazione e uniformazione delle procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese.
- La digitalizzazione delle procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l'E-

³ G. MASSARI, *Il procedimento amministrativo italiano alla luce del diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2017, p. 1499 ss.; C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, cit.

⁴ Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pp. 49-51.

dilizia (SUAP e SUE), attraverso una gestione efficace ed efficiente del *back-office*, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale della p.a.

- Il monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi, e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini.

L'accezione di "Buona Amministrazione" proposta dal PNRR, dunque, appare fortemente spostata sulla dimensione dell'efficienza. Certo, il destinatario finale di tali progressi è il cittadino (e l'impresa), ma l'idea è quella di semplificare i passaggi, sburocratizzare, ridurre i tempi. Non si tratta, cioè, di tutelare il cittadino nel rapporto con la p.a., ma piuttosto di investire per rendere la stessa macchina più efficiente, snella, uniforme, digitale.

Come si vede, quindi, per trattare di buona amministrazione, occorre tenere conto di una nozione che ha molteplici sfaccettature, le quali intercettano le dinamiche della digitalizzazione in modo evidentemente differenziato.

2. *Le politiche di digitalizzazione: il modello single agency*

Per articolare l'analisi del rapporto tra (politiche di) digitalizzazione e diritto alla buona amministrazione, muoverò da una bipartizione tra i possibili modelli organizzativi⁵ che risulta grossolana (perché in effetti concettualizza due punti estremi), che appare utile però ad illuminare le differenti interazioni del binomio Buona amministrazione/digitalizzazione. La bipartizione è quella tra il modello di digitalizzazione cd. *single agency*, e quello invece basato su una profonda integrazione/interoperabilità di banche dati e servizi. Si tratta di una modellizzazione che conosce, nella realtà storica, gradi di realizzazione che si collocano in punti intermedi tra questi due estremi, ma che – in termini schematici – è utile a comprendere le alternative in gioco. Il modello *single agency* fa riferimento ad un processo di digitalizzazione pensato e realizzato in

⁵ Cfr., *ex multis*, F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli, 2014.

modo del tutto autonomo (autarchico?) dalla singola amministrazione, senza tenere – necessariamente – conto di standard tecnologici comuni, e senza necessità di attingere a fonti esterne di dati. All'estremo opposto, immaginiamo invece una soluzione in cui l'amministrazione che eroga il servizio utilizza un applicativo standard, che raccoglie i dati necessari all'esterno, li scambia e ne fruisce secondo modalità standardizzate ed omogenee, nell'ambito di un'architettura informativa che integra differenti enti e livelli di governo, lo chiameremo, prudentemente, modello *cross-agency*.

Il modello *single agency* è quello che ha caratterizzato se non l'avvio, certamente la fase più remota delle politiche di digitalizzazione delle p.a. di questo paese. La filosofia dei piani di *e-government* di inizio secolo non prevedeva un lavoro di standardizzazione ed integrazione dei dati, dei processi e dei servizi: le (ingenti) risorse sono state allora dirette a finanziare progetti immaginati e proposti dalle singole amministrazioni, che hanno puntato più spesso sulla digitalizzazione delle soluzioni di *front office*, mentre i profili di digitalizzazione del *back-end* sono stati quasi del tutto trascurati⁶.

In questo modello, la digitalizzazione (potremmo dire, per usare la terminologia di allora: l'informatizzazione) dei processi non presenta – *per definizione* – problemi organizzativi particolarmente rilevanti: *novità* ed *automazione* sono i *driver*, rispetto a *complessità* ed *integrazione*. Pertanto, l'impatto effettivo in termini di semplificazione, sburocratizzazione, riduzione dei tempi è stato molto limitato. Diverso è il discorso se prendiamo a riferimento la nozione di Buona amministrazione, come garanzia delle pretese del singolo nel rapporto con la p.a. Sotto questo profilo, occorre infatti notare come il contenuto quantomeno di alcune di queste pretese può essere tradotto e fatto valere con *mezzi digitali*

⁶ Cfr. F. MERLONI, *Sviluppo dell'eGovernment e riforma delle amministrazioni*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 37 ss.; F. MERLONI, *L'eGovernment*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009; V. SARCONI, *Poteri pubblici e cittadini nella società dell'informazione: l'e-government come risorsa per sussidiarietà e federalismo*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 11, 2003, p. 1268 ss.; A. MASSARI, *La fase di attuazione del piano di e-government: il primo avviso per la selezione dei progetti presentati dalle regioni e dagli enti locali*, in *Comuni d'Italia*, 10, 2002, pp. 1243 ss.

(il diritto di accesso al fascicolo e il diritto di essere ascoltati). La pretesa sancita dal diritto alla buona amministrazione può acquistare cioè un contenuto tecnologicamente qualificato, così da prefigurare un vero e proprio *diritto all'uso delle tecnologie*. Tale potenzialità si è tradotta, in effetti, in concreta esperienza di diritto positivo, mediante la codificazione dei *diritti all'uso delle tecnologie nei rapporti con la p.a.*: è questo il catalogo di diritti con cui si apre il Codice dell'amministrazione digitale (sin dalla sua formulazione originaria del 2005), in cui sono incorporate (anche) alcune delle pretese salvaguardate dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. E per la verità, anche gli ulteriori diritti sanciti nel CAD (si pensi al diritto a presentare l'istanza in modalità telematica, al domicilio digitale o ai pagamenti elettronici) potrebbero essere considerati come integranti il diritto alla buona amministrazione, tenuto conto del carattere *solo esemplificativo* delle fattispecie elencate nell'art. 41⁷. In questo modo, il diritto alla buona amministrazione, così come mediato dal CAD, ha costituito e tutt'ora costituisce un fattore di *promozione della digitalizzazione*⁸, rispetto ad amministrazioni recalcitranti, distratte, prive di risorse o in altre faccende affaccendate. Una sorta di *vincolo esterno* (rispetto alla singola amministrazione), imposto su base giurisdizionale (su iniziativa del cittadino), e più di recente anche mediante uno specifico strumento di *enforcement* per via amministrativa (il plesso AGID/Difensore civico digitale), che si affianca alle funzioni di difesa civica generale, territorialmente diffuse⁹.

Vale anche la pena di sottolineare come, in questa accezione, la declinazione del diritto ad una buona amministrazione come pretesa *anche a contenuto tecnologicamente qualificato* costituisce strumento di tutela/salvaguardia del singolo, anche rispetto all'ipotesi in cui il contenuto tecnologico sia invece imposto al cittadino. Infatti, in quanto pretesa

⁷ B. PONTI, *Commento agli articoli da 3 a 19*, in E. CARLONI (a cura di), *Commento al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, Maggioli, 2005, pp. 58-162; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, cit.; E. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, in corso di pubblicazione.

⁸ Cfr. B. PONTI, *Commento agli articoli da 3 a 19*, cit.

⁹ Cfr. da ultimo, E. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit.

giuridicamente protetta, il titolare ha facoltà di avvalersene – e quindi di attingere alla pretesa in modalità tradizionale/analogica. Una considerazione non banale, nella misura in cui esigenze “di sistema” (risparmio, razionalizzazione delle risorse, uniformità operativa) spingono a trasformare il contenuto tecnologico della pretesa in un onere del cittadino. Si pensi ai principi organizzativi che vanno sotto il nome di *digital first*, *digital by default*, o *digital only*; prospettive che – per altro – nell’attuale scenario presentano profili di criticità particolarmente evidenti (a partire dall’insufficiente protezione e sicurezza dei sistemi e delle reti), e che pertanto mi portano a dire che il «diritto a non avvalersi delle tecnologie» può rappresentare (oltre che un presidio di tutela per il singolo, anche) un fattore di resilienza rispetto a potenziali avversità che minino la disponibilità e la continuità dei servizi e delle procedure “digitalizzate”¹⁰. Ricapitolando: nel modello di digitalizzazione *single-agency* risultano prevalenti gli aspetti dell’accezione di buona amministrazione come diritto del singolo nel rapporto con la p.a. La mediazione offerta dalla positivizzazione del *diritto all’uso delle tecnologie nei rapporti con la p.a.* ha fatto di tali diritti al tempo stesso un fattore di promozione della digitalizzazione e di (potenziale) salvaguardia della resilienza dei servizi.

3. (segue) *Il modello cross-agency*

Nel panorama attuale, tuttavia, il modello *single-agency* appare recessivo. Tutti gli sforzi compiuti negli ultimi – lunghi, per il vero – anni vanno nella direzione di una più accentuata integrazione di dati e servizi (la

¹⁰ La prassi concreta sovrabbonda (ahimè) di casi in cui il principio “*digital only*” finisce per tradursi in una lesione dei diritti dell’interessato (anche non cittadino). A titolo di esempio, si riassume di seguito un caso tratto dalla cronaca: il dott. Who – di nazionalità cinese – è titolare di una borsa post-dottorale per condurre attività di ricerca a Parigi; mentre si trova nella capitale francese il dott. Who vince una posizione temporanea di ricerca in Italia. Con il nulla-osta cartaceo rilasciato dalla prefettura di Roma su richiesta della istituzione di ricerca italiana ospite, si presenta al consolato italiano a Parigi, dove però scopre che detto nulla osta deve essere inoltrato al consolato dalla stessa prefettura attraverso un canale informatico interno, senza che sia praticabile alcuna procedura alternativa. Tale canale informatico ha però un problema: non è funzionante ed è sospeso a tempo indefinito. NB: il lavoro del dott. Who a Parigi, nel frattempo, è terminato e quello a Roma non può iniziare, e così entro pochi giorni – alla scadenza del permesso di soggiorno – e il dott. Who dovrà per forza di cose rientrare in Cina. Cfr. *Burocrazia folle. La natura ottusa dell’informatizzazione all’italiana*, in *Il Fatto quotidiano*, 28 giugno 2022.

cd. *interoperabilità*¹¹). È il caso, ad esempio, della «Piattaforma nazionale dati», canale principale per garantire l'accesso e l'utilizzo dei dati pubblici da parte delle amministrazioni, secondo una logica alternativa rispetto alle convenzioni (pure obbligatorie) tra singole p.a.: la condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati, di interfacce di programmazione delle applicazioni (le cd. API), progettate in modo da garantire l'interoperabilità, e così da abilitare la creazione di servizi, procedure, applicativi basati sull'utilizzo di dati detenuti altrove (*cross-agency*)¹². Nella medesima direzione ha mosso la costituzione di «basi di dati di interesse nazionale», corpi omogenei di informazioni per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni. Anche qui, grazie all'esercizio della competenza statale esclusiva in materia di coordinamento dei dati¹³, viene costituito, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali, ma che allo stesso tempo garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate. I dati sulla finanza e la contabilità pubblica rappresentano certamente l'esempio più maturo, in questo senso. Allo stesso modo, dopo una gestazione lunghissima, si è finalmente completata (come banca dati centralizzata di interesse nazionale) l'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), che si affianca ad altre basi di dati di interesse nazionale, quali la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, il Repertorio nazionale dei dati territoriali, il Casellario giudiziale, il Registro delle imprese. E mentre queste solu-

¹¹ G. BUTTARELLI, *Lo Stato Digitale nel PNRR - Dati ed interoperabilità nella pubblica amministrazione*, in *Osservatorio Stato Digitale*, IRPA, 2021.

¹² Cfr. PNRR, misura M1C1.1 "digitalizzazione della PA", investimento 1.3 "dati e interoperabilità".

¹³ Sulle potenzialità a lungo inespresse della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. r), sia consentito rinviare a B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 405-442, nonché F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, Maggioli, 2008.

zioni vanno perfezionandosi, si lavora su ulteriori modalità di fruizione condivisa di dati e servizi, quelle abilitata dalle soluzioni in *cloud*¹⁴.

In verità, questi processi, volti ad abilitare infrastrutture e soluzioni atti a garantire la circolazione e l'integrazione del patrimonio informativo pubblico, erano stati impostati da più lungo tempo¹⁵; tuttavia, si può certamente affermare che le esigenze imposte dalla necessità di gestire l'emergenza pandemica e la fase di rilancio post-pandemico hanno costituito un fattore determinante di accelerazione¹⁶. Per un verso, la maturazione di questa strategia ha condotto alla revisione di uno dei formanti normativi che condizionava (limitandoli) la circolazione e lo sfruttamento del patrimonio informativo pubblico¹⁷. L'allentamento delle maglie di legittimazione all'uso dei dati personali per l'esercizio di funzioni o compiti di interesse pubblico (avvenuta tra ottobre e novembre 2021, non a caso nelle pieghe di decreto-legge "pandemico"), apre alle amministrazioni spazi di manovra che prima erano riservati quasi esclusivamente al solo legislatore. Per altro verso, lo stesso PNRR si propone (lo si è visto) come momento di ulteriore avanzamento e completamento

¹⁴ Il PNRR, in effetti, investe in modo particolare nella migrazione al *cloud* delle amministrazioni locali e centrali, visto sia come strumento di razionalizzazione, consolidamento e messa in sicurezza dei *data center* attualmente distribuiti sul territorio, sia come viatico per migliorare l'interoperabilità di dati e servizi tra le amministrazioni. In prospettiva, l'approccio *cloud first* mira a fare del *cloud* uno degli elementi "di base" dell'architettura digitale della PA cfr. PNRR, *passim*, e in part. P. 93; B. CAROTTI, *Il cloud computing nel PNRR*, in *Osservatorio Stato Digitale*, IRPA, 2021.

¹⁵ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale dir. Amm.*, 2, 2015, pp. 148-157; M. FALCONE, "Big data" e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2017, p. 601 ss.

¹⁶ D. DONATI, *La strada da fare. Appunti per l'amministrazione dopo la pandemia*, in *Dir. Pubbl.*, 2021, pp. 127-153. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato Digitale nel Piano di Ripresa e Resilienza*, Roma, Roma Tre Press, 2022.

¹⁷ Si allude, in particolare, alla profonda revisione degli ordinari requisiti di liceità e alle condizioni per l'utilizzo dei dati personali ai fini dell'esercizio di compiti di interesse pubblico, operata nell'ambito del d.l. 8 ottobre 2021, n. 139 (il cosiddetto "Decreto capienze"), come poi convertito nella legge 3 dicembre 2021, n. 205. Sul punto, M. MAZZARELLA, C. RAMOTTI, *Pandemia e governo digitale*, in *Giornale dir. amm.*, 3, 2022, pp. 415-423, revisione avvenuta anche sotto la spinta delle esigenze emergenziali connesse alla gestione dei dati personali: S. CRESPI, *Applicazioni di tracciamento a tutela della salute e protezione dei dati personali nell'era Covid-19: quale (nuovo) bilanciamento tra diritti?*, in *Eurojus*, 3, 2020, p. 218 ss.; G. RESTA, *La protezione dei dati personali nel diritto dell'emergenza Covid-19*, in *giustiziacivile.com*, 5, 2020, p. 1 ss.; S. SCUDERLI, *Diritto alla protezione dei dati personali e diritto alla salute tra covid-19 e legislazione di emergenza: il caso del 'green pass'*, in *giustiziacivile.com*, 10, 2021, p. 1 ss.

di questa strategia. Proprio nel capitolo “Buona amministrazione” del PNRR, L’Agenda per la semplificazione – oggetto di accordo in sede di conferenza unificata – prevede i seguenti interventi (e cito):

- «– La mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti;
- L’individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l’eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l’eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, l’estensione Scia, il silenzio assenso, la comunicazione e l’adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni;
- La completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli stakeholder».

L’obiettivo di questi interventi, per come esplicitato nel piano, è quello di arrivare a disporre di un catalogo completo, uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale di almeno 600 procedimenti, nonché la digitalizzazione dei procedimenti per edilizia e attività produttive; e, insieme a questo, un lavoro focalizzato sul *back-end*, volto a definire standard tecnici comuni di interoperabilità per realizzare una piena ed effettiva attuazione del principio “*once-only*”¹⁸, con il pieno coinvolgimento delle amministrazioni centrali e locali.

Insomma, le politiche di digitalizzazione del PNRR sono pensate per ricostruire processi «uniformi», capaci di integrare all’interno di un’unica procedura (integralmente digitalizzata) le competenze distribuite su più livelli di governo (*multilevel cross-agency*), consentendo che i dati (anche personali) possano circolare in modo da assecondare tale obiettivo. Questi processi sono inquadrati e presentati, nel PNRR, sotto il titolo di “Buona amministrazione”.

¹⁸ Cfr. PNRR, *passim*, in part. p. 93: «La trasformazione digitale della p.a. si prefigge quindi di cambiare l’architettura e le modalità di interconnessione tra le basi dati delle amministrazioni affinché l’accesso ai servizi sia trasversalmente e universalmente basato sul principio “*once only*”, facendo sì che le informazioni sui cittadini siano a disposizione “una volta per tutte” per le amministrazioni in modo immediato, semplice ed efficace, alleggerendo tempi e costi legati alle richieste di informazioni oggi frammentate tra molteplici enti».

4. *Una nota a margine: la digitalizzazione come driver di uniformità organizzativa*

Sia consentita una piccola deviazione del percorso argomentativo, per formulare una notazione a margine. Vale la pena di notare la frequenza e l'insistenza con cui, nel Piano, ed in particolare nel capitolo dedicato alle riforme della p.a., si fa riferimento all'obiettivo di uniformare dei processi, anche quale modello di integrazione tra livelli di governo differenti. L'effetto "uniformante" di una matura politica di digitalizzazione, più attenta ad esigenze di standardizzazione dei formati, integrazioni dei corpi informativi, razionalizzazione e scalabilità delle soluzioni, è probabilmente un esito inevitabile; e tuttavia – sul piano dei rapporti centro/periferia – tale impostazione è anche il segno di un cambio di approccio (politico, istituzionale, anche culturale) molto significativo. Infatti, l'autonomia organizzativo/informatica, chiamiamola così, ha costituito uno dei terreni di confronto e di scontro più significativi tra Stato e regioni¹⁹, fino a pochi anni fa. Va forse ricordato, a questo proposito, che la proposta di riforma costituzionale bocciata dal referendum confermativo del 2016 si occupava espressamente di questo tema, per tentare di risolverlo una volta per tutte, via accentramento²⁰. Anche sotto questo profilo, la pandemia prima e il PNRR poi hanno fatto da *driver* per un mutamento di prospettiva affatto significativo²¹.

¹⁹ Cfr. F. M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in questa rivista, 3, 2011, pp. 659-681; B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, cit.; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Il Dir. inf.*, 1, 2005, p. 109 ss.

²⁰ In base al testo dell'emendamento, a prima firma Quintarelli, approvato all'unanimità in sede di discussione alla Camera sul testo della riforma costituzionale, la competenza legislativa statale esclusiva di cui alla lett. r) dell'art. 117 Cost. sarebbe divenuta quella di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, *dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche* dell'amministrazione statale, regionale e locale» (in corsivo il testo innovativo). Un coordinamento, come è stato evidenziato dagli stessi promotori dell'emendamento, non solo "di dati", ma anche di "architetture" informatiche.

²¹ Sul pieno coinvolgimento degli strumenti di leale collaborazione in questo processo di stretto coordinamento, si vedano le riflessioni di C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2021, 2, p. 667 ss.

5. Digitalizzazione, integrazione informativa e buona amministrazione

Torniamo sul nostro tracciato principale: quale relazione si instaura tra questo modo di articolare la digitalizzazione e la nozione codificata e più tradizionale di (diritto ad una) “Buona amministrazione”? Vorremmo provare a sottolineare, brevemente ed in conclusione, alcuni elementi che pongono la prima (riletta e interpretata nei termini della standardizzazione, circolazione e integrazione dei dati pubblici) in potenziale – quando non già attuale, e sperimentata – frizione con la seconda – la garanzia dell’interessato nel rapporto con l’amministrazione –, per diversi ordini di ragioni. Si procederà ad indicare questi elementi di frizione in modo schematico, sebbene gli elementi che si intendono evidenziare risultino tra loro profondamente interconnessi.

Il diritto alla buona amministrazione garantisce il *diritto ad una trattazione imparziale* del caso. La digitalizzazione di procedure complesse sulla base di soluzioni operative informatizzate (quelli che oggi chiamiamo più frequentemente «algoritmi») che integrano dati ed informazioni che provengono da fonti differenziate, e che predefiniscono la decisione sulla base di questi elementi, può comportare una rappresentazione parziale (non solo per difetto, ma anche per eccesso) degli interessi coinvolti, così incidendo sui profili di *imparzialità inclusiva*, ossia il dovere dell’amministrazione di assumere le proprie decisioni sulla base di una rappresentazione fedele, veritiera, e il più possibile completa dei dati di fatto e degli interessi coinvolti. Senza bisogno di scomodare il *machine learning* (ma vedi *infra*), la costruzione di moduli istruttori automatizzati che aggregano una pluralità di elementi informativi necessita di una predefinita dei moduli, dei pesi e dell’effetto di questi elementi sulla decisione finale (o sullo schema di decisione): con il rischio di determinare una rigidità del modulo decisionale che potrà apparire appagante (forse) sul piano dell’imparzialità *escludente* (a tutela della decisione da indebiti condizionamenti esterni²²), ma che può risultare eccessiva, e pertanto lesiva della pretesa ad una decisione imparziale (perché adatta al caso concreto). Sotto questo profilo, il diritto di essere ascoltati – anch’esso componente essenziale del diritto alla buona amministrazione – può

²² In questo senso, si veda Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270.

rappresentare un correttivo, nella misura in cui introduce un margine di flessibilità ed apertura nella rappresentazione e (re)composizione degli interessi. Quanto, però, il diritto di essere ascoltati possa essere salvaguardato entro moduli procedurali digitalizzati caratterizzati da elevati livelli di integrazione, è una sfida aperta²³.

Il diritto alla buona amministrazione garantisce il *diritto ad una trattazione equa* del caso. È sufficiente richiamare l'ampia casistica (e la letteratura di supporto) che dimostra come l'applicazione di soluzioni basate sul trattamento automatizzato (soprattutto, ma non solo, con riferimento all'applicazione di algoritmi di *machine learning*), possa comportare rischi di decisioni o addirittura modelli decisionali di carattere discriminatorio²⁴, per segnalare come la loro applicazione si ponga in potenziale contrasto con questo diritto: un trattamento discriminatorio non è, per definizione, un trattamento equo.

Il diritto alla buona amministrazione garantisce il *diritto ad una decisione motivata*. Come oramai ampiamente noto, qui il punto di frizione maggiore (anche se, per la verità, non l'unico) è quello conseguente all'introduzione di moduli decisionali basati sulle tecniche di *machine learning*. La (parziale) opacità delle logiche che conducono a determinate "scelte"²⁵ tracima *in opacità* della decisione amministrativa basata su di esse²⁶. Per illustrare il punto, prendiamo

²³ «Garanzie, quelle partecipative, non facili da assicurare. Queste, infatti, non possono essere "postume"; d'altra parte, anche la loro eccessiva anticipazione, ad un momento nel quale ancora non sia sorto l'interesse concreto, equivale, al fondo, a vanificarle», così L.M. AZZENA, *Administrative Decision Making by Algorithm: The Italian Experience*, in *Revista Brasileira Estudos Politicos*, 2021, p. 515.

²⁴ J. KLEINBERG, J. LUDWIG, S. MULLAINATHAN, C. SUNSTEIN, *Discrimination in the Age of Algorithms*, *The Journal of Legal Analysis*, 10, 2018, p. 113 ss.; J. GERARDS, R. XENIDIS, *Algorithmic discrimination in Europe*, Luxembourg, 2021: Publications Office; Z. AZIZ HUQ, *Racial Equity*, in *Algorithmic Criminal Justice*, in *Duke Law Journal*, 68.6, 2019, p. 1043 ss.

²⁵ F. PASQUALE, *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015; T. ZARSKY, *The Trouble with Algorithmic Decisions: An Analytic Road Map to Examine Efficiency and Fairness in Automated and Opaque Decision Making*, in *Science, Technology, & Human Values*, 41.1, 2016, p. 118 ss.

²⁶ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, p. 305 ss.; D.U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 2; E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, p. 273 ss.

un esempio tratto dall'attualità, che ha il pregio di rappresentare la punta avanzata dei processi di digitalizzazione abilitati dall'attuale stagione: ci riferiamo a *Ve.Ra* (acronimo di "verifica dei rapporti finanziari"), ossia l'algoritmo con il quale – tramite l'interconnessione e l'analisi di una molteplicità di banche dati e fonti informative – l'Agenzia delle Entrate si appresta a stilare liste di soggetti a più alto rischio di comportamenti di evasione ed elusione, da sottoporre ad accertamento²⁷. L'estrazione di queste liste non è realizzata secondo un procedimento integralmente automatizzato: anzi, è stato predisposto un applicativo *ad hoc* per la visualizzazione dei rapporti e degli elementi di rischio del contribuente, così da supportare (in fase istruttoria) il funzionario che effettua la selezione dei soggetti da inserire nella lista²⁸. Dunque, la scelta spetta in ultimo ad un decisore "umano" (secondo la logica dello *human-in-the-loop* che caratterizza tanto la disciplina di tutela dei dati personali²⁹, quanto l'elaborando regolamento europeo sull'intelligenza artificiale³⁰, in particolare con riferimento alle soluzioni ritenute più "pericolose"). Si tratta, tuttavia, di funzionari altamente specializzati, che debbono essere "addestrati" ad interloquire con il supporto di *data visualisation*, in modo tale da operare in modo consapevole ed accurato. Il funzionario è spe-

²⁷ L'introduzione a regime di questo strumento (che ha alle spalle una gestazione più che decennale) è stata ufficializzata dall'Agenzia delle entrate con la circolare 21/E del 20 giugno 2022.

²⁸ W. DIDIMO, L. GRILLI, G. LIOTTA, F. MONTECCHIANI, *Efficient and trustworthy decision making through human-in-the-loop visual analytics*, paper presentato e discusso alla conferenza "LEgalità e Partecipazione Tendenze, sfide e prospettive", Perugia, 16-17 giugno 2022.

²⁹ Si veda l'art. 22 del GDPR, che accorda in via di principio «il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona»; sul punto, cfr. B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw*, 2, 2021, p. 367 ss.

³⁰ Cfr. l'art. 14 della bozza di regolamento sull'Intelligenza Artificiale, a proposito del quale si è osservato «È quindi apprezzabile che l'AIA abbia ripreso e precisato tale elemento, disponendo come ogni sistema ad alto rischio debba essere programmato e sviluppato in modo da assicurare un'efficace supervisione umana (*human oversight*: art. 14). In particolare, si prevede che la presenza umana sia mirata a prevenire e minimizzare qualsiasi rischio per la salute, la sicurezza o altri diritti fondamentali che possano concretizzarsi anche quando il sistema sia utilizzato in conformità ai requisiti della proposta o in modo, comunque, ragionevolmente prevedibile», C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw*, 3, 2021, p. 429.

cificamente reclutato e istruito per interpretare, comprendere e contestualizzare le indicazioni che gli provengono dai sistemi di analisi, *rating* e *flagging* prodotti dall' algoritmo³¹. Il funzionario deve cioè apprendere le caratteristiche, gli snodi, i nessi, come pure i rischi connessi alla specifica logica applicata dagli algoritmi del sistema Ve.Ra, così da poterne supervisionare il funzionamento, analizzarne gli esiti, per poi selezionarli. Il che comporta che il funzionario deve apprendere una logica specifica, con caratteri e nessi suoi propri, una logica che è distinta da quella che permea la razionalità ordinaria (quella che potremmo definire "analogica"), diversa al punto che per poterla padroneggiare occorre una formazione specifica e specializzata. Il punto su cui vorrei richiamare l'attenzione è proprio questo: entro che termini questo funzionario sarà in condizione di rendere una motivazione che sia *comprensibile* per l'interessato? Detto in altri termini, la soluzione *human-in-the-loop* comporta un allontanamento dalla razionalità comune: quanto più il funzionario sarà capace di interloquire in modo appropriato con la macchina, quanto maggiore sarà la distanza accumulata rispetto ad una razionalità di tipo più comune, generale, quella condivisa dalla parte più ampia della società. In questi termini, la digitalizzazione – nel senso di integrazione e connessione dei dati mediante tecniche analitiche proprie del *machine learning* – determina un significativo indebolimento del diritto ad una decisione motivata, in quanto *comprensibile* secondo parametri di senso comune, generale, causale³². Una *motivazione* comprensibile solo agli *iniziati* costituisce in effetti una negazione sostanziale del diritto ad una buona amministrazione.

³¹ B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, cit.

³² M. JANSSEN, M.W. HARTOG, R. MATHEUS, A. Y. DING, e G. KUK, *Will Algorithms Blind People? The Effect of Explainable AI and Decision-Makers' Experience on AI-supported Decision-Making in Government*, in *Social Science Computer Review*, 40.1, 2020, p. 478 ss. Per la necessità di esplicitazione della motivazione nel caso di decisione basata su *machine learning* non supervisionato, cfr. S. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, p. 259.

6. *Modello cross-agency e rilievo dei “fornitori” privati di digitalizzazione*

Ricapitolando: nel modello di digitalizzazione *cross-agency*, la spinta verso la circolazione delle informazioni e l'integrazione delle banche dati (che favoriscono e promuovono l'adozione di soluzioni basate sull'applicazione delle tecniche del *machine learning*) può contribuire, in effetti, ad indebolire o mettere in crisi alcuni caposaldi del *diritto alla buona amministrazione*, nella misura in cui tale modello entra in conflitto/contraddizione con il diritto ad una scelta equa, imparziale e motivata. A fronte di questo potenziale contrasto, occorre però sottolineare una circostanza che pone il *diritto alla buona amministrazione*, per come positivamente formulato a livello dell'Unione, in una situazione di potenziale debolezza. La circostanza cui facciamo riferimento consiste nel ruolo prevalente giocato dal settore privato nella formulazione delle soluzioni informatiche, poi applicate dai soggetti pubblici (sulla base di formule di partnership pubblico-privata le più diverse³³). Il dato di diritto positivo è rappresentato dalla clausola contenuta nell'art. 41, per la quale «il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda» deve avvenire «nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale». Si tratta di una limitazione apparentemente circoscritta (riguarderebbe il solo diritto di accesso al fascicolo), e che tuttavia costituisce la spia del fatto che il *segreto industriale*, anche sotto forma di *tutela della proprietà intellettuale*, ha da giocare un ruolo rilevante in questa partita. Ora, con riferimento al diritto di accesso al fascicolo, la Corte di giustizia dell'UE ha stabilito che le istituzioni UE sono tenute ad osservare il principio della riservatezza delle informazioni relative alle imprese, ma che questo obbligo deve tuttavia essere interpretato in modo tale da non svuotare il diritto d'accesso «del suo contenuto essenziale»³⁴; ma che tuttavia «spetta alle autorità o agli organi giurisdizionali competenti ricercare, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie, un equilibrio tra tali interessi contrapposti»³⁵. Sul fronte della giurisprudenza

³³ Come opportunamente sottolineato, «la p.a. generalmente esternalizza a soggetti privati la costruzione dei sistemi di IA che utilizza, sicché, rispetto alla macchina, occorre domandarsi chi sia – tra il funzionario amministrativo e il costruttore del codice sorgente – l'umano che deve mantenere il controllo sul funzionamento del processo»; così B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, cit., p. 377.

³⁴ Corte giust. C 264/82, *Timex Corporation vs. Consiglio*, 20 marzo 1985, punto 29.

³⁵ Corte giust. C 358/16, *UBS*, 13 settembre 2018, punto 70.

za interna, già nel 2017 il TAR Lazio³⁶ aveva statuito che il software di un applicativo utilizzato per l'esercizio di una funzione pubblica, inteso come programma elaborato con linguaggio tecnico informatico, andava qualificato come atto amministrativo cd. informatico e come tale pienamente accessibile in sede di accesso agli atti ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, chiarendo che a tali fini doveva essere considerato irrilevante che il software non fosse elaborato direttamente da parte dell'amministrazione pubblica ma da parte di un soggetto privato. Anche il Consiglio di Stato³⁷ ha affermato che «il meccanismo attraverso il quale si concretizza la decisione robotizzata (ovvero l'algoritmo) deve essere «conoscibile», secondo una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, che implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico», anche se non ha affrontato *ex professo* il tema del bilanciamento con la *privativa industriale*.

Tuttavia, non mancano indicazioni più recenti che vanno in un senso differente. Si pensi al diritto alla *explainability* contenuto nel GDPR (con riferimento alle metodologie di trattamento automatizzato dei dati personali), che a detta di molti autorevoli commentatori non pare sufficiente ad assicurare la accessibilità e la piena conoscibilità del codice sorgente³⁸. Ed ancora, il riconoscimento esplicito del ruolo del segreto industriale nello sviluppo e commercializzazione delle soluzioni di intelligenza artificiale, come tale meritevole di tutela, nell'ambito della proposta di regolamento UE sull'intelligenza artificiale³⁹. Anche qui, dunque, la partita è aperta ed un adeguato bilanciamento non è semplice da realizzare.

³⁶ TAR, Lazio-Roma, sez. III-*bis*, 22 marzo 2017, n. 3769.

³⁷ Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270.

³⁸ P. B. DE LAAT, *Algorithmic Decision-making Employing Profiling: Will Trade Secrecy Protection Render the Right to Explanation Toothless?*, in *Ethics and Information Technology*, 24(2), 2022; S. WACHTER, B. MITTELSTADT, L. FLORIDI, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, in *International Data Privacy Law*, 2017; e K. FINE LIGHT, J. DE FINE LIGHT, *Artificial Intelligence, Transparency, and Public Decision-making*, in *AI & Society*, 35.4, 2020, p. 917 ss.

³⁹ Come indicato nel Report al Parlamento europeo dallo *Special Committee on Artificial Intelligence in a Digital Age (AIDA) 2020/2266 (INI)* «*meaningful transparency or explainability obligations for AI systems, while helpful in many cases, may not be possible to implement in every instance; notes that intellectual property rights and trade secrets must be protected from illegal practices such as industrial espionage*», p. 35, § 139.

Nel modello dell'integrazione dei dati e dei algoritmi di *machine learning*, che il Piano nazionale di ripresa e resilienza punta a realizzare mediante una pluralità di riforme ed investimenti, settoriali e trasversali, e che riguardano anche ma non esclusivamente l'architettura complessiva del sistema amministrativo pubblico, il rapporto tra digitalizzazione e diritto alla buona amministrazione appare meno lineare e consequenziale che in passato, e piuttosto foriero di contraddizioni. Acquisirne consapevolezza, la più diffusa possibile, è un passo – complementare al pieno dispiegamento delle riforme del PNRR – indispensabile per poter sfuggire alle sirene di un ottimistico soluzionismo tecnologico, e per immaginare percorsi progettuali capaci di mettere a frutto le potenzialità della digitalizzazione all'interno di una cornice effettivamente consapevole e rispettosa dei diritti del cittadino.

Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR

Micol Roversi Monaco

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto riforme volte a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, e riforme destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti in determinati settori. Il contributo mira a esaminare le modifiche che, in attuazione del Piano, sono state recentemente apportate ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica, e di rilascio di autorizzazioni per impianti alimentati da fonti rinnovabili.

1. Introduzione

Il diritto ambientale è caratterizzato da complessità, non solo per ragioni intrinseche: in parte per l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche e il correlato mutamento di numerose fonti subprimarie prevalentemente a contenuto tecnico, e in parte per la crescita di norme euronitarie recepite in maniera disorganica, cui fa seguito una complessità funzionale, organizzativa e procedimentale, quest'ultima caratterizzata da previsioni di coordinamento procedimentale e raccordo decisionale¹. Pochi sono stati gli interventi del legislatore volti a semplificare la normativa², mentre più spesso si sono adottati interventi di semplificazione procedimentale³ (tra i quali si devono ricordare anche quelli previsti

¹ M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2008, pp. 39-41.

² Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2021, xi-xii.

³ Sui limiti e sulle problematiche della semplificazione procedimentale in materia ambientale si vedano G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 95-99; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, Laterza, 2018, pp. 198-204.

dal d.l. 17 luglio 2020, n. 76), e di riduzione dei controlli ambientali per eliminare ostacoli alle attività di impresa⁴.

Proprio i procedimenti ambientali sono stati individuati come ambito prioritario dall'agenda per la semplificazione (sia nella versione per gli anni 2020-2023, sia nel suo aggiornamento per il 2020-2026, su cui è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata l'11 maggio 2022), sulla base delle segnalazioni degli *stakeholders* raccolte nell'ambito di un'apposita consultazione. Gli interventi di semplificazione su di essi, come enunciato nell'agenda, non dovrebbero in alcun modo comportare un abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente, ma produrre «l'effetto virtuoso di accelerare gli investimenti e le opere funzionali allo sviluppo sostenibile, in un quadro certo e trasparente di regole all'interno del quale operatori e pubblica amministrazione sono in grado di svolgere le loro funzioni sociali efficacemente»⁵.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (c.d. Decreto Semplificazioni *bis*), conv. con modif. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha quindi introdotto, all'interno della parte seconda, contenente «Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa», nel titolo I, rubricato «Transizione ecologica e accelerazione del procedimento ambientale e paesaggistico», nuove disposizioni di semplificazione in materia ambientale che rispondono alla finalità di agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dal Piano nazionale degli investimenti complementari, e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC).

⁴ Gli interventi normativi che sottraggono attività al controllo amministrativo preventivo, però, più che essere semplificazioni in senso proprio, svolgono una funzione di promozione della concorrenza, secondo R. FERRARA, *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2014, p. 375. Per essi, interpretati come decostruttivi del sistema, vi è stato chi ha rilevato problemi di compatibilità con i principi europei e interni del diritto dell'ambiente di prevenzione e di precauzione (P. CARPENTIERI, *Ambiente. Semplificazione e tutela: un binomio difficile*, Libro dell'anno del Diritto Treccani, 2012).

⁵ Agenda semplificazione 2020-2026, p. 29.

Queste disposizioni hanno soprattutto introdotto semplificazioni procedurali e colmato lacune normative, diminuendo i termini procedurali e stabilendone laddove non precedentemente previsti, chiarendo e specificando passaggi procedurali, attribuendo poteri sostitutivi, prevedendo meccanismi di superamento del dissenso, eliminando gli ostacoli derivanti da dissensi del Ministero della cultura per i procedimenti relativi a fonti di energia rinnovabile, in taluni casi escludendo provvedimenti autorizzatori o di valutazione di impatto ambientale; ma hanno altresì previsto misure di semplificazione organizzativa, con l'istituzione di organi speciali; si sono stabilite anche semplificazioni documentali.

Ulteriori modifiche al quadro normativo delineato dal d.l. n. 77/2021 sono, poi, state disposte da altri interventi normativi: il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113; il d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. dalla l. 9 novembre 2021, n. 156; il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233; il d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv. dalla l. 28 marzo 2022, n. 25; il d.l. 1° marzo 2022, n. 17, conv. dalla l. 27 aprile 2022, n. 34; il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. dalla l. 15 luglio 2022, n. 91 e il d.l. 16 giugno 2022, n. 68, attualmente in fase di conversione in legge.

Anche se sono state introdotte importanti novità concernenti l'erogazione di incentivi per l'efficienza energetica, semplificazioni «per la promozione dell'economia circolare», relative, tra l'altro, alla cessazione della qualifica di rifiuto e alla riconversione di siti industriali, nelle pagine seguenti ci si concentrerà sulle modifiche apportate alla disciplina dei procedimenti ambientali: il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), il procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS), i procedimenti autorizzatori per impianti alimentati con fonti rinnovabili.

2. Le semplificazioni al procedimento di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA

Per il procedimento di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale, le misure di semplificazione hanno stabilito un procedimento per la determinazione dell'autorità competente nel caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale,

volto a evitare eventuali rallentamenti dovuti all'incertezza sull'autorità competente (anche se sono sempre possibili i contenziosi tra Stato e Regioni). In particolare, è previsto che il proponente debba inviare al Ministero della transizione ecologica e alla Regione o Provincia autonoma interessata una comunicazione relativa al progetto; entro trenta giorni dal ricevimento della stessa, la Regione o la Provincia autonoma trasmette al Ministero le proprie valutazioni; entro i successivi trenta giorni il Ministero comunica al proponente e alla Regione o Provincia autonoma la determinazione in merito all'autorità competente; decorso tale termine, si considera acquisito l'assenso del Ministero sulla posizione formulata dalla Regione o Provincia autonoma⁶ (artt. 7-*bis*, comma 4-*bis* e 4-*ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Inoltre, è stato previsto che qualora l'autorità competente coincida con l'autorità che autorizza il progetto, la VIA viene rilasciata dall'autorità competente nell'ambito del procedimento autorizzatorio, fermo restando che la decisione di autorizzare il progetto è assunta sulla base del provvedimento di VIA (art. 6, comma 6-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

Quanto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, il termine per la presentazione di osservazioni sullo studio preliminare ambientale e la documentazione allegata è stato portato da quarantacinque giorni a trenta (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 152/2006). È stata reintrodotta la previsione, che era stata eliminata dal d.l. n. 76/2020, che consente all'autorità competente di richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente finalizzati alla non assoggettabilità del progetto al procedimento di VIA, entro un termine più breve rispetto a quello previgente: venti giorni (non più trenta) successivi alla scadenza del termine per la presentazione di osservazioni. In tal caso, il proponente può richiedere, per una sola volta, la sospensione dei termini, per un periodo non superiore a quarantacinque giorni (la metà rispetto al termine previgente di novanta giorni), per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti richiesti. Qualora il proponente non trasmetta la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione (art. 19, comma 6 del d.lgs. n.

⁶ Si segnala che nel testo della disposizione è aggiunto «dal proponente», ma ciò pare doversi leggere come un refuso.

152/2006). Per la specificazione delle condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi, richiesta dal proponente nel caso in cui l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, è stato introdotto un termine entro il quale l'autorità competente si deve pronunciare, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero della cultura: trenta giorni dalla richiesta, escludendo ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica (art. 19, comma 7 del d.lgs. n. 152/2006).

Anche per la consultazione preventiva richiesta dal proponente al fine di definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni necessarie da considerare per la redazione dello studio di impatto ambientale è stato introdotto un nuovo termine per la trasmissione del parere dell'autorità competente: trenta giorni dalla presentazione della proposta di elaborati progettuali (art. 20 del d.lgs. n. 152/2006).

Quanto al provvedimento di VIA di competenza statale, sono previsti due diversi procedimenti: un procedimento ordinario e un procedimento speciale, per il quale sono state previste ulteriori misure di semplificazione procedimentale e misure di semplificazione organizzativa, applicabili non più solamente ai progetti attuativi del PNIEC (per i quali erano state previste disposizioni speciali dal d.l. n. 76/2020), ma anche a quelli compresi nel PNRR e a quelli finanziati a valere sul fondo complementare, di cui all'art. 8, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006. L'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 52/2006 stabilisce, inoltre, che le commissioni VIA debbano dare precedenza ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a dodici mesi, fissate con termine perentorio dalla legge o comunque da enti terzi, oltre che ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a cinque milioni di euro o una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a quindici unità di personale, e ai progetti relativi ad impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza.

Per entrambi i procedimenti, ordinario e speciale, il termine per l'attività di verifica sulla completezza della documentazione, l'eventuale necessità di consultazione transfrontaliera, e l'avvenuto pagamento del contributo, è stato aumentato, passando da dieci a quindici giorni, decorrenti dalla presentazione dell'istanza (art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006).

Inoltre, è previsto un termine per l'avvio dell'attività istruttoria da parte della commissione VIA o della commissione tecnica PNRR-PNIEC (anche se, come si vedrà dopo, c'è una apparente contraddizione con quanto previsto dal successivo comma 4) e della competente Direzione generale del Ministero della cultura e per l'eventuale richiesta di documentazione integrativa: quindici giorni, successivi alla scadenza dei quindici giorni per la verifica. Tali termini sono qualificati come perentori.

Per l'adempimento della pubblicazione sul sito *web* dell'avviso al pubblico (di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 152/2006) non si sono previsti termini, e questa lacuna è particolarmente problematica, rendendo incerto il termine da cui decorrono i termini per la consultazione e quindi per la conclusione del procedimento. Si può ritenere, per analogia con quanto previsto per la pubblicazione della documentazione trasmessa con l'istanza di VIA, e seguendo la finalità acceleratoria perseguita dal legislatore, che la pubblicazione dell'avviso al pubblico debba essere contestuale alla pubblicazione della documentazione. Quest'ultima dovrebbe avvenire "immediatamente" (art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006). Questa previsione si deve però raccordare con la previsione secondo la quale entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente verifica la completezza della documentazione (art. 23, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006). Pare, quindi, che sia necessario attendere la conclusione della verifica, per procedere, poi, alla pubblicazione della documentazione e dell'avviso al pubblico.

Si è aggiunta la possibilità per il proponente di richiedere la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo massimo di centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti, in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste (art. 24, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006). Inoltre, si è previsto (art. 24, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006) che la pubblicazione della documentazione integrativa debba avvenire immediatamente alla sua ricezione, con (contestuale) avvio di una nuova consultazione del pubblico con avviso redatto dall'autorità competente (non dovendo più attendere l'invio dell'avviso al pubblico da parte del proponente entro quindici giorni dalla relativa richiesta, da inviare a sua volta entro i quindici giorni successivi alla ricezione delle integrazioni).

Non è più il Ministro, ma la “autorità competente”, cioè il direttore generale del Ministero della transizione ecologica (come specificato per la VIA “speciale”), ad adottare il provvedimento di VIA.

Quanto al procedimento di VIA “ordinario”, l’adozione del provvedimento di VIA deve avvenire entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione (prorogabile per altri trenta giorni in caso di accertamenti e indagini di particolare complessità), previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni (si è ritornati, quindi, al termine che era previsto prima che il d.l. n. 76/2020 lo portasse a quindici giorni) che decorrono, anche se non specificato nella lettera della disposizione, dalla relativa richiesta (art. 25, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006); il concerto, inoltre, comprende l’autorizzazione paesaggistica se gli elaborati progettuali sono sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica (art. 25, comma 2-*quinquies* del d.lgs. n. 152/2006).

Inoltre, è stata esclusa l’applicabilità al procedimento di VIA, così come al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e al procedimento di verifica dell’ottemperanza alle condizioni ambientali previste nei provvedimenti di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA⁷, del preavviso di rigetto di cui all’art 10-*bis* della l. n. 241/1990, che comporterebbe un ulteriore allungamento dell’istruttoria con un contraddittorio con il proponente già garantito all’interno del procedimento (art. 6, comma 10-*bis* del d.lgs. n. 152/2006)⁸.

Nella disciplina previgente, invece, era previsto che entro sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione, l’autorità competente proponesse l’adozione del provvedimento di VIA al Ministro, il quale entro i successivi trenta giorni avrebbe provveduto all’adozione del prov-

⁷ Secondo TAR Marche, sez. I, 27 giugno 2022, n. 394, l’esclusione del preavviso di rigetto trova applicazione anche nell’ambito del procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all’art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale procedimento «costituisce una VIA integrata, ossia che “assorbe” tutti gli altri procedimenti che dovrebbero essere avviati a seguito della presentazione dell’istanza di autorizzazione alla realizzazione di un impianto che utilizza energie rinnovabili».

⁸ Rispetto a questa esclusione si esprime criticamente M. COCCONI, *Ambiente ed energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2021, p. 744, che in generale rileva il depotenziamento dell’istruttoria procedimentale a favore della funzionalità delle procedure.

vedimento di VIA (sessanta giorni, nella disciplina previgente al d.l. n. 76/2020), previa acquisizione del concerto dell'allora Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo da rendere entro quindici giorni dalla richiesta (trenta giorni, nella disciplina previgente al d.l. n. 76/2020). In seguito alle modifiche, dunque, la durata massima del procedimento di VIA, in assenza di modifiche o integrazioni, proroga o consultazioni transfrontaliere, passa a centocinquanta giorni.

In caso di inerzia da parte della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS o della commissione tecnica PNRR-PNIEC (su cui, *infra*) o del direttore generale del Ministero della transizione ecologica nella conclusione del procedimento è stato, poi, previsto che il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241/1990, provveda entro i successivi trenta giorni. Nel caso di inerzia da parte delle commissioni VIA, in particolare, il titolare del potere sostitutivo deve acquisire, qualora la commissione VIA non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, e poi provvedere all'adozione dell'atto omesso entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica o in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni (art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. n. 152/2006).

Peraltro, è stato previsto che i compensi per i componenti della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale e della commissione tecnica PNRR-PNIEC sono erogati solo a seguito dell'adozione del provvedimento finale (art. 8, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 17, comma 1, lett. c) del decreto in esame).

Nella disciplina previgente, invece, era previsto che in caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA o per l'espressione del concerto da parte del Ministro (allora) dei beni e delle attività culturali e del turismo, o qualora fosse inutilmente decorso il termine complessivo di duecentodieci giorni a decorrere dall'avvio del procedimento, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento fosse rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri, che era tenuto a esprimersi entro i successivi trenta giorni.

Quanto al procedimento “speciale” di VIA per le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica inclusi nel PNRR e necessari al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC⁹, la riforma ha previsto l’istituzione di organi speciali come forma di semplificazione organizzativa, e ridotto alcuni termini procedurali previsti per la VIA ordinaria.

In particolare, è stato istituito un organo speciale per il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza statale di tali progetti (il cui presidente può però coincidere con il presidente della commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA e VAS): la commissione tecnica PNRR-PNIEC, posta alle dipendenze funzionali del Ministero della transizione ecologica, e formata da un numero massimo di quaranta componenti nominati con decreto del Ministro della transizione ecologica, che restano in carica cinque anni e sono rinnovabili per una sola volta. Di grande rilievo è la previsione che alle riunioni della commissione partecipa, con diritto di voto, anche un rappresentante del Ministero della cultura, e che per i procedimenti per i quali sia riconosciuto da specifiche disposizioni o intese un concorrente interesse regionale, all’attività istruttoria partecipa con diritto di voto un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate.

La commissione tecnica PNRR-PNIEC avvia la propria attività istruttoria contestualmente alla pubblicazione della documentazione trasmessa con l’istanza di VIA (art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006). Quest’ultima, come si è detto, deve avvenire “immediatamente”, ma è anche previsto che entro quindici giorni dalla presentazione dell’istanza di VIA l’auto-

⁹ L’individuazione di questi ultimi non è più rimessa a un d.P.C.M., ma, in un’ottica acceleratoria, essi, insieme ai primi, sono individuati direttamente nell’allegato *I-bis* del d.lgs. n. 152/2006 (art. *7-bis*, comma *2-bis*, come modificato dall’art. 18 del decreto in commento). Si è prevista (art. 8, comma *2-septies* del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall’art. 17 del decreto in commento) anche una modalità speciale di revisione dell’allegato: su richiesta di una delle commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, con decreto del Ministro della transizione ecologica, previo parere delle commissioni parlamentari competenti da rendere entro quarantacinque giorni dalla richiesta, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato. Peraltro, per accelerare eventuali procedure espropriative, essi, e le opere connesse, sono qualificati dal medesimo articolo come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, e, ai sensi dell’art. *18-bis* del decreto in commento, le Regioni sono tenute a esprimere la loro intesa entro trenta giorni dalla positiva conclusione della conferenza di servizi, al fine di consentire all’autorità competente il rilascio del provvedimento finale.

rità competente debba verificare la completezza della documentazione, l'eventuale necessità di consultazione transfrontaliera, e l'avvenuto pagamento del contributo dovuto, e solo entro i successivi quindici giorni, la commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS e la commissione tecnica PNRR-PNIEC avviano la propria attività istruttoria: sarà quindi necessario attendere la conclusione della verifica, per procedere, poi, alla pubblicazione e all'avvio contestuale (non entro quindici giorni, come nel procedimento ordinario) dell'istruttoria da parte della commissione tecnica PNRR-PNIEC.

I termini per la consultazione del pubblico e l'acquisizione dei pareri delle amministrazioni sono dimezzati rispetto al procedimento ordinario: trenta giorni dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico relativo alla presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, e delle comunicazioni alle amministrazioni competenti a esprimersi, a cura dell'autorità competente; quindici giorni per l'eventuale seconda consultazione sulle modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione. Nel caso di progetti cui si applica la consultazione transfrontaliera, i termini per le consultazioni e l'acquisizione dei pareri decorrono dalla comunicazione della dichiarazione di interesse alla partecipazione alla procedura da parte degli Stati consultati.

È dimezzato anche il termine entro il quale la commissione tecnica PNRR-PNIEC può richiedere l'eventuale modifica o integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione: dieci giorni, decorrenti dalla conclusione della consultazione o dalla presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente, che facciano emergere la necessità di modifiche o integrazioni.

La commissione, poi, è tenuta ad esprimersi predisponendo lo schema di provvedimento di VIA entro trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico, e comunque entro centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione trasmessa con l'istanza di VIA. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica adotta il provvedimento di VIA. Non è prevista la possibilità di prolungare il termine per l'adozione del provvedimento di VIA, previsto per il procedimento statale ordinario qualora siano necessari accertamenti e indagini di particolare complessità, salvo nel caso di

consultazioni transfrontaliere, in cui i termini sono prorogati di novanta giorni o di quanto concordato con gli Stati consultati (art. 25, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

Entro il termine per l'adozione del provvedimento di VIA, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica deve aver previamente acquisito il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni decorrenti, anche se non specificato, dalla richiesta (invece dei trenta previsti per il procedimento ordinario).

Nel caso di VIA per progetti attuativi del PNRR, il competente direttore generale del Ministero è il direttore della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero, che svolge le funzioni di direttore della Soprintendenza speciale per il PNRR, ufficio di livello dirigenziale generale straordinario operativo fino al 31 dicembre 2026, istituito dall'art. 29 del d.l. n. 77/2021 al fine di assicurare una più efficace e tempestiva attuazione degli interventi contemplati nel PNRR, che assolve le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nel caso di beni soggetti a interventi contemplati nel PNRR siano sottoposti a VIA in sede statale oppure siano ricompresi nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero.

Qualora vi sia dissenso da parte di tale organo per un intervento attuativo del PNRR, è applicabile il meccanismo di superamento del dissenso previsto dall'art. 13 del d.l. n. 77/2021, ove si prevede che in caso di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale che, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica per il PNRR, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Questa disposizione specifica il procedimento per l'attivazione del meccanismo che era già previsto dalla l. n. 400/1988, e che rimane applicabile ai procedimenti di VIA ordinaria: l'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*) prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri «può deferire al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali

siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti».

I tempi per la conclusione di questo procedimento speciale di VIA dovrebbero essere, quindi, a meno che non vi siano modifiche o integrazioni al progetto o alla documentazione o consultazioni transfrontaliere, centosettantacinque giorni (quindici per la verifica, centotrenta giorni per lo schema di provvedimento, trenta giorni per l'adozione del provvedimento).

Qualora non siano rispettati i termini per la conclusione di questo procedimento speciale di VIA è previsto un indennizzo per il ritardo, corrispondente al cinquanta per cento degli oneri istruttori (art. 25, comma 2-*ter* del d.lgs. n. 152/2006). Questa forma di indennizzo prevista dal legislatore può ritenersi che debba aggiungersi all'indennizzo o al risarcimento del danno da riconoscere in caso di ritardo doloso o colposo ai sensi dell'art. 2-*bis* della l. n. 241/1990.

Ulteriori semplificazioni sono state, poi, previste per varianti progettuali non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi di progetti già autorizzati: il proponente ha la facoltà di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare. L'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono eventualmente essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA o a VAS (art. 6, comma 9-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

Quanto al provvedimento unico ambientale, ma solo nel caso di VIA di competenza statale, sono state elencate le autorizzazioni o nulla osta che possono essere in esso comprese, al fine di chiarire quali abbiano carattere ambientale: l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, l'autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, l'autorizzazione paesaggistica, l'autorizzazione culturale, l'autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico, il nulla osta di fattibilità, l'autorizzazione antisismica. Il proponente può richiedere l'esclusione dal provvedimento unico ambientale di autorizzazioni, inte-

se, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, nel caso in cui le relative normative di settore richiedano, per consentire una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa, un livello di progettazione esecutivo (art. 27 del d.lgs. n. 152/2006).

Per i progetti sottoposti a VIA di competenza regionale, è stata introdotta una fase preliminare (art. 26-*bis* del d.lgs. n. 152/2006), con la finalità di migliorare la qualità dei progetti sottoposti ad approvazione e accelerare, anticipando alcune valutazioni, la successiva fase di adozione del provvedimento.

Essa può essere richiesta dal proponente, per chiarire le condizioni per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto, oltre che le informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, del relativo livello di dettaglio e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello stesso. Il proponente è tenuto a trasmettere all'autorità competente uno studio preliminare ambientale ovvero una relazione che, sulla base degli impatti ambientali attesi, illustra il piano di lavoro per l'elaborazione dello studio di impatto ambientale, e un progetto avente un livello di dettaglio equivalente al progetto di fattibilità tecnica ed economica. Entro cinque giorni dalla trasmissione, la documentazione è pubblicata e resa accessibile, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, nel sito web dell'autorità competente che comunica, per via telematica, a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e comunque competenti a esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione. Contestualmente l'autorità competente indice una conferenza di servizi preliminare con le medesime amministrazioni ed enti, ai sensi dell'art. 14, comma 3, della l. n. 241/1990, che si svolge con le modalità della conferenza semplificata di cui all'art. 14-*bis* della l. n. 241/1990, i cui termini possono, motivatamente, essere ridotti fino alla metà. Entro cinque giorni dal termine dei lavori della conferenza preliminare, l'autorità competente trasmette al proponente le determinazioni acquisite. Le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento per il rilascio del provvedimento autorizzatorio

unico, anche a seguito delle osservazioni del pubblico interessato. Le amministrazioni e gli enti che non si esprimono nella conferenza di servizi preliminare non possono però porre condizioni, formulare osservazioni o evidenziare motivi ostativi alla realizzazione dell'intervento nel corso del procedimento per il rilascio del provvedimento unico, salvo che in presenza di significativi elementi nuovi, emersi nel corso di tale procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati.

Anche al procedimento di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006) sono state apportate modificazioni. La verifica sulla documentazione attiene solo alla sua completezza, non più anche alla sua adeguatezza, elemento che poteva creare difficoltà interpretative ed applicative. Nel caso sia richiesta variante urbanistica la verifica riguarda anche la sua procedibilità e le osservazioni del pubblico possono riguardare anche tale variante, oltre che la VAS. Le integrazioni che possono essere richieste al proponente possono riguardare anche i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico, e in ogni caso sia presentata documentazione integrativa si avvia una nuova consultazione del pubblico. Inoltre, è ora previsto che nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale. Qualora in base alla normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo, o laddove la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessiti di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera stessa, l'amministrazione competente indica in conferenza le condizioni da verificare, secondo un cronoprogramma stabilito nella conferenza stessa, per il rilascio del titolo definitivo. Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo. Laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, è previsto che costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, e che la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

3. (segue) *I riflessi della nuova disciplina sulla natura del provvedimento di VIA*

Nel procedimento di VIA di competenza statale, ad adottare il provvedimento di VIA e a esprimere il concerto per gli aspetti relativi alla tutela del patrimonio culturale non sono più, come nelle disposizioni previgenti, i Ministri, ma i dirigenti. Questa modifica è stata letta criticamente¹⁰ perché comporterebbe una sostanziale sostituzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo del Ministro con quelle tecnico-amministrative proprie della dirigenza, per un provvedimento che secondo interpretazione consolidata è atto di indirizzo politico-amministrativo, connotato da un elevato tasso di discrezionalità amministrativa; e questa natura sarebbe da riconoscere con ancor maggior forza nel caso di progetti strategici attuativi del PNIEC e del PNRR.

Merita, quindi, soffermarsi su questa modifica, perché da essa può conseguire un diverso inquadramento della natura del provvedimento di VIA, e, conseguentemente, una diversa ampiezza del sindacato su di esso da parte del giudice amministrativo.

Il provvedimento di VIA è frutto di discrezionalità mista, tecnica e amministrativa: l'interesse "primario" che l'amministrazione competente deve perseguire è, in questi procedimenti amministrativi, l'interesse della tutela dell'ambiente, che deve però essere ponderato con gli altri interessi in gioco.

Il provvedimento di VIA è stato sempre definito dalla giurisprudenza amministrativa¹¹ come «atto ad alta discrezionalità politico-amministrativa», al fine di definire l'ampiezza del possibile sindacato su di esso: si è affermato, infatti, che l'amministrazione, nel provvedimento di VIA, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, suscettibile di sindacato sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma

¹⁰ C. VIVANI, S. GIANI, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urb. App.*, 1, 2022, pp. 8-9.

¹¹ Sul tema: P.M. VUPIANA, *Tutela dell'ambiente e giudice amministrativo fra istruttoria processuale e sindacato sull'istruttoria procedimentale*, in *Dir. proc. amm.*, 2-3, 2015, p. 937 ss.; R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm.-IAR*, 10, 2010, p. 3179 ss.; D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 460-461; F. TRIMARCHI BANFI, *Aspetti del procedimento per la valutazione di impatto ambientale*, in *Amministrare*, 1989, p. 375 ss.

presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti¹², con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale. Per giurisprudenza consolidata, infatti, a differenza di altri provvedimenti in materia ambientale, esso non è sindacabile se non per vizi macroscopici: in caso di illogicità manifesta o rappresentazione erronea dei fatti¹³, o quando l'istruttoria manca o è insufficiente¹⁴.

Così, il Consiglio di Stato aveva affermato che la valutazione di impatto ambientale «non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, rientrando come tale nelle attribuzioni proprie dei dirigenti, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesaggistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati»¹⁵.

Sull'inquadramento del provvedimento di VIA come atto di indirizzo politico-amministrativo si erano sollevate perplessità anche in alcune sentenze¹⁶. Esso sembrava ascrivibile alla categoria degli atti consistenti nella ponderazione politica di interessi e con la caratteristica di essere «sfera libera limitata positivamente», pertanto atti definibili, seguendo alcune impostazioni¹⁷, come di alta amministrazione¹⁸, relativamente ai

¹² Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783; Id., 31 maggio 2012, n. 3254; Id., 22 giugno 2009, n. 4206; Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361; Id., 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851.

¹³ Cfr. TAR Umbria, sez. I, 7 novembre 2013, n. 515; TAR Piemonte, sez. I, 10 luglio 2014, n. 1197; TAR Toscana, sez. II, 20 aprile 2010, n. 986; allo stesso modo TAR Puglia, sez. I, 26 gennaio 2011, n. 135.

¹⁴ TAR Puglia, sez. I, 3 agosto 2011, n. 1205.

¹⁵ Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928.

¹⁶ Il Consiglio di Stato, nella sentenza della sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392, sul caso T.A.P. (*Trans Adriatic Pipeline*), aveva rimarcato che tale affermazione ingenera perplessità laddove richiama la funzione di indirizzo politico-amministrativo.

¹⁷ Cfr. E. CODINI, *Scelte amministrative e sindacato giurisdizionale: per una ridefinizione della discrezionalità*, Napoli, Jovene, 2008, p. 397 e *passim*.

¹⁸ Sia consentito il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, Cacucci, 2018, pp. 207 ss., pp. 241 ss.

quali il giudice avrebbe potuto solo verificare il compimento dei doveri di istruttoria nel procedimento amministrativo e di motivazione del provvedimento.

L'allocazione del potere decisorio sulla VIA di competenza statale a livello politico, nella disciplina previgente, si era ritenuta¹⁹ rispondere all'esigenza che fosse responsabilità degli organi politici, che rappresentano la collettività e rispondono di fronte all'elettorato, applicare il principio dello sviluppo sostenibile realizzando la sintesi tra interesse pubblico ambientale e altri interessi, e applicare il principio di precauzione stabilendo il livello di rischio consentito con cui la collettività è destinata a convivere.

Si trattava, tuttavia, di una deroga al principio di separazione tra politica e amministrazione, consentita, come riconosciuto dalla Corte costituzionale²⁰, perché l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza spetta al legislatore, con l'unico limite la necessità di non contrastare in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledendo l'imparzialità della pubblica amministrazione. La scelta del legislatore di attribuire a un organo politico il potere adottare il provvedimento di VIA, alla Corte non era apparsa irragionevole, in considerazione della particolare complessità della VIA, in cui «a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico,

¹⁹ F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 43; ID., *La disciplina italiana e le tecniche di decisione nella gestione dell'ambiente*, in *Econ. fonti energia e amb.*, 2, 2008, pp. 133, 145-146.

²⁰ Così la sentenza Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81, ha dichiarato la legittimità costituzionale di disposizioni regionali che affidano non a organo dirigenziale, ma politico, cioè alla Giunta regionale, l'adozione del provvedimento di VIA regionale.

non viola l'articolo 97 della Costituzione». Con questa pronuncia, dunque, la Corte aveva riconosciuto che il procedimento di valutazione di impatto ambientale era costituito da atti di gestione nella fase istruttoria, ma la decisione finale, frutto di un'ampia discrezionalità amministrativa, assumeva un rilievo politico. Proprio sulla base di questa considerazione, la Corte costituzionale²¹ aveva invece dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che aveva conferito la competenza al rilascio di provvedimenti ambientali all'agenzia ambientale regionale, cui il legislatore statale ha attribuito una posizione di autonomia per lo svolgimento di attività tecnico-scientifiche, di consulenza, di prevenzione, di vigilanza e controllo per la protezione dell'ambiente, incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva discrezionali, riservata agli enti territoriali in grado di rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita.

Alla luce di questi pronunciamenti, la scelta, operata con il d.l. n. 77/2021, di allocare la competenza ad adottare il provvedimento di VIA al direttore generale del Ministero della transizione ecologica, così come a esprimere il concerto al competente direttore generale del Ministero della cultura, invece che all'organo politico, pur non essendo necessitata, al tempo stesso pare che non sia irragionevole, in quanto forma di attuazione della separazione tra politica e amministrazione.

Ci si può domandare se da questa scelta del legislatore consegua anche una diversa natura del provvedimento, ovvero il passaggio da atto di alta amministrazione a semplice atto amministrativo discrezionale, tenuto comunque a ponderare tutti gli interessi coinvolti. Una risposta affermativa pare possibile, anche alla luce del fatto che la discrezionalità sarà orientata da criteri tecnici e procedurali elaborati dai presidenti della commissione tecnica VIA e della commissione tecnica PNRR-PNIEC, coadiuvati da un numero massimo di due commissari per ciascuna commissione, individuati dal Ministro della transizione ecologica, al fine di garantire univocità di indirizzo per l'attuazione coordinata e omogenea delle disposizioni relative ai procedimenti di VAS e VIA (art. 8, comma 2-ter del d.lgs. n. 152/2006). Una diversa natura del provvedimento di VIA

²¹ Corte cost., 7 giugno 2017, n. 132.

si può affermare soprattutto per i provvedimenti che riguardino progetti attuativi del PNRR, poiché rispetto ad essi è quest'ultimo a rappresentare l'atto di indirizzo politico-amministrativo che orienta l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Questa diversa natura del provvedimento di VIA comporta come corollario che l'ampiezza del sindacato giurisdizionale su tale atto potrà essere più penetrante.

4. *Le semplificazioni alla VAS*

Alcune precisazioni e modifiche sono state apportate anche al procedimento di VAS, utili a disciplinare e chiarire alcuni passaggi e a facilitare la partecipazione del pubblico. Per la loro attuazione si è prevista, però, la clausola di invarianza finanziaria.

In particolare, è stata effettuata una correzione terminologica al testo dell'art. 12 del d.lgs. n. 152/2006, che disciplina la verifica di assoggettabilità a VAS, sostituendo il «rapporto preliminare» con il «rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS», per distinguerlo dal rapporto preliminare di cui al successivo art. 13. Si è, poi, eliminata la possibilità di presentarlo in forma cartacea e di prevedere prescrizioni al provvedimento di verifica di assoggettabilità.

È stato stabilito (art. 13 del d.lgs. n. 152/2006) che i soggetti competenti in materia ambientale da consultare siano individuati e selezionati dall'autorità competente in collaborazione con l'autorità procedente. Inoltre, molto opportunamente si è fissato un termine per l'invio dei loro contributi all'autorità competente e all'autorità procedente: trenta giorni, che decorrono dall'avvio della consultazione, ovvero dalla trasmissione ad essi del rapporto preliminare.

L'autorità procedente deve trasmettere all'autorità competente, in formato elettronico, non più solo la proposta di piano o di programma, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica, ma anche le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del piano o programma e l'avviso al pubblico. Di quest'ultimo sono stati aggiunti alcuni contenuti (art. 14 del d.lgs. n. 152/2006), al fine di garantire chiarezza circa l'oggetto della procedura e circa i tempi e le modalità per la partecipazione: la data dell'avvenuta presentazione dell'istanza di VAS e l'eventuale applicazione delle consultazioni transfrontaliere, una breve descrizione del piano e

del programma e dei suoi possibili effetti ambientali, l'indirizzo *web* e le modalità per la consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente o dall'autorità precedente nella loro interezza, i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico, l'eventuale necessità della valutazione di incidenza.

Quanto al monitoraggio (art. 18 del d.lgs. n. 152/2006), è stato aggiunto che l'autorità precedente debba trasmettere i risultati del monitoraggio ambientale e le eventuali misure correttive adottate all'autorità competente, che su tali elementi è tenuta a esprimersi entro trenta giorni.

Inoltre, è stato previsto che l'autorità competente debba verificare lo stato di attuazione del piano o programma, gli effetti prodotti e il contributo del medesimo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile nazionale e regionali.

5. Le semplificazioni per le fonti di energia rinnovabile

Nei procedimenti autorizzatori di impianti alimentati da energie rinnovabili emerge con chiarezza la distinzione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio, in questo caso confliggenti²², consacrata nel nuovo testo dell'art. 9 Cost. Con il d.l. n. 77/2021 si è operato un bilanciamento tra queste, ovvero l'esigenza di promuovere le energie rinnovabili (che, an-

²² Sul tema si vedano G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 297 ss.; M. SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. app.*, 3, 2020, p. 301 ss.; S. AMOROSINO, «Nobiltà» (dei proclami politici) e «miseria» (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2020, p. 255 ss.; A. MASSONE, *Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e disciplina del paesaggio nelle aree contermini*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2020, p. 166 ss.; C. FRATERRIGO, *Implicazioni della molteplicità di interessi pubblici nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, in *Federalismi.it*, 2, 2015; C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, C.E. GALLO, S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 525 ss.; G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2013; S. AMOROSINO, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli, Jovene, 2012; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2009, p. 171 e ss.; P. CARPENTIERI, *Eolico e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2008, p. 326 ss.; P. LOMBARDI, *La realizzazione degli impianti di produzione di energia eolica tra ponderazione degli interessi e cooperazione istituzionale*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2007, p. 1639 ss.; G. TACCOGNA, *Campi eolici e paesaggio. Evoluzioni ed involuzioni giurisprudenziali*, in *Foro amm. T.A.R.*, 11, 2006, p. 3687 ss. Sulla collisione tra ambiente e paesaggio per la localizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili si veda, ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775 e Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 27.

che se con alcune criticità, può interpretarsi come rientrante nell'attività a tutela dell'ambiente) e l'esigenza di tutelare il paesaggio, all'esito del quale la seconda risulta recessiva rispetto alla prima. In questo modo, il legislatore ha inteso attuare il principio di priorità e della massima diffusione delle fonti rinnovabili. Infatti, l'art. 30 del d.l. n. 77/2021 ha modificato il procedimento unico per l'autorizzazione dei progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili disciplinato dal d.lgs. n. 387/2003, evitando che la posizione del Ministero della cultura possa essere ostativa per il rilascio dell'autorizzazione, al fine di raggiungere gli obiettivi nazionali di efficienza energetica e incremento del ricorso alle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili contenuti nel PNIEC e nel PNRR. All'art. 12 si è aggiunto il comma 3-*bis*, il quale chiarisce che al procedimento deve partecipare il Ministero della cultura per i progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2002, n. 42 e nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela. Per l'autorizzazione di impianti localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, tuttavia, è depotenziato il ruolo del Ministero della cultura: il parere che esprime nell'ambito della conferenza di servizi è obbligatorio ma non vincolante, decorso inutilmente il termine per la sua espressione l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione, e si esclude in ogni caso la possibilità per il Ministero della cultura di attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'art. 14-*quinqüies* della l. n. 241/1990.

Sempre al fine di incentivare lo sviluppo di produzioni energetiche alternative al carbone, l'art. 31 del d.l. n. 77/2021 introduce diverse disposizioni di semplificazione: si escludono dalla VIA e dalla verifica di assoggettabilità gli impianti di accumulo elettrochimico di tipo "standalone" e le relative connessioni alla rete elettrica, salvo queste ultime vi rientrino; si prevede che in caso di mancata definizione dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione entro i novanta giorni successivi all'acquisizione della VIA il soggetto richiedente propone le modalità di attraversamento ai soggetti titolari o gestori di beni demaniali interessati dall'attraversamento, che assumono

le proprie determinazioni entro i successivi sessanta giorni, decorsi i quali, in assenza di diversa determinazione, le modalità proposte dal soggetto richiedente si intendono assentite; si prevede l'applicabilità della procedura abilitativa semplificata per la costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici di potenza sino a 20MW localizzati in area a destinazione industriale, produttiva o commerciale, in discariche o cave, e viene consentita, senza la previa acquisizione di atti amministrativi di assenso, l'installazione di pannelli fotovoltaici solari e termici anche su strutture diverse dagli edifici; si prevede la possibilità di accedere a incentivi statali per gli impianti agro-voltaici. Sono, inoltre, state elevate, per gli impianti a energia solare fotovoltaica, la soglia di potenza oltre la quale si applica l'autorizzazione unica e la soglia oltre la quale è necessaria la verifica di assoggettabilità alla VIA degli impianti localizzati nei siti di interesse nazionale, in aree interessate da impianti industriali per la produzione di energia da fonti convenzionali e in aree classificate come industriali. L'art. 31-*bis* del d.l. n. 77/2021, inoltre, ha esteso l'applicabilità dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili alle opere infrastrutturali necessarie all'immissione del biometano nella rete esistente di trasporto e di distribuzione del gas naturale.

L'art. 32 del d.l. n. 77/2021 prevede che per le opere di modifica di impianti fotovoltaici ed idroelettrici che comportano un incremento della potenza (*repowering*) ma non comportano variazioni delle dimensioni, dell'area e delle opere connesse, sono qualificabili come modifiche non sostanziali e sottoposte a comunicazione al Comune anche se consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata e a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento, così come gli interventi sugli impianti eolici e sulle relative opere connesse, realizzati nello stesso sito dell'impianto eolico e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli già esistenti o autorizzati.

L'art. 32-*ter* stabilisce, infine, che l'installazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici ad accesso pubblico non è soggetta al rilascio del permesso di costruire ed è considerata attività di edilizia libera. Inoltre, il soggetto che effettua l'installazione delle infrastrutture per il servizio di ricarica dei veicoli elettrici su suolo pubblico presenta all'ente

proprietario della strada l'istanza per l'occupazione del suolo pubblico e la realizzazione dell'infrastruttura di ricarica e per le relative opere di connessione alla rete di distribuzione concordate con il concessionario del servizio di distribuzione dell'energia elettrica competente. Le procedure sono soggette all'obbligo di richiesta semplificata e l'ente che effettua la valutazione, come previsto dall'art. 14-*bis* della l. n. 241/1990, rilascia entro trenta giorni un provvedimento di autorizzazione alla costruzione e all'occupazione del suolo pubblico per le infrastrutture di ricarica, che ha una durata minima di dieci anni, e un provvedimento di durata illimitata, intestato al gestore della rete, per le relative opere di connessione.

6. Osservazioni conclusive

Le recenti modifiche apportate ai procedimenti ambientali esaminati ben rispondono all'esigenza di accelerare i tempi per la loro conclusione. Gli interventi modificativi sono risultati necessari per facilitare il rilascio di provvedimenti dovuti per realizzare interventi previsti dal PNRR, ma anche quelli relativi ai procedimenti ordinari paiono soddisfare le richieste di accelerazione avanzate dagli operatori economici.

All'accelerazione dei tempi procedurali dovrà corrispondere un miglioramento della capacità amministrativa dell'amministrazione pubblica, per poter correttamente perseguire la finalità di tutelare l'ambiente, che, come è stato osservato²³, nel *Green Deal*, nel *Next Generation EU* e nello stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza, è prioritaria e considerata come motore dello sviluppo, fattore determinante per attraversare la crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da Covid-19.

Sono, tuttavia, auspicabili ulteriori interventi normativi che, in generale, operino nel campo del diritto dell'ambiente una semplificazione normativa che elevi la qualità della regolazione, presupposto per una reale semplificazione amministrativa²⁴.

²³ G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 21 ss.; A. FARI, *Premessa*, *ibidem*, XVII.

²⁴ In questo senso, R. FERRARA, *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, cit., p. 376, e Id., *Il PNRR e l'ambiente: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2021, p. 771.

PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso

Laura Pergolizzi

Lo scritto esamina le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano (PNRR) dedicate alla transizione ecologica, offrendo un duplice percorso. Da un lato, propone un approccio settoriale che si concentra sulle misure articolate nella seconda Missione del PNRR (Rivoluzione verde e transizione ecologica), dedicando una riflessione al ruolo della tematica energetica in relazione al processo di transizione ecologica. Dall'altro, propone una lettura trasversale, con particolare riferimento alla quinta Missione (Inclusione e coesione), che consente di mettere in luce l'emersione della prospettiva di centralità delle esigenze connesse alla promozione della transizione ecologica sul piano delle politiche di governo del territorio. Ci si interrogherà, dunque, sui possibili scenari futuri concernenti lo sviluppo delle dinamiche che attengono ai profili esaminati in epoca successiva alla fase emergenziale.

1. Introduzione

Il progressivo aumento del riscaldamento globale, causa del cambiamento climatico¹, e la perdita della biodiversità² stimolano l'esigen-

¹ M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo, e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2019, p. 291 ss.; G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *Federalismi.it*, 8, 2019, pp. 3-4; M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale*, 3, 2020; G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2, 2020, p. 196 ss.; S. NESPOR, *Considerazioni preliminari su mitigazione e adattamento in tema di cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2021, pp. 7-10.

² M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, p. 1 ss. L'Autore qualifica la crisi ecologica in corso come «depressione ecologica», essendo la stessa «in atto ormai da oltre un quarantennio, e a un ritmo sempre più esponenziale», rilevando come la stessa abbia «comportato, anno per anno, in termini di flusso, il prodursi di un costante e crescente "deficit ecologico" (testimoniato da molti indici, uno dei quali – non

za di accelerazione del processo di transizione ecologica a livello globale³.

Questo processo si è finora svolto in termini tutt'altro che lineari, nell'ambito di un quadro complesso e mutevole, che pone in difficoltà l'interprete. La sua lettura sottende l'applicazione di molte discipline che non attengono esclusivamente all'ambito giuridico, ma anche all'ambito non giuridico⁴, richiedendo un'operazione estremamente complessa⁵ a causa della difficoltà di individuare una nozione unitaria del concetto di transizione ecologica⁶, che, di riflesso a quanto avviene con riferimento alla nozione giuridica

l'unico – è dato dal rapporto tra biocapacità e impronta ecologica), a livello planetario, continentale, nazionale, regionale e locale», il cui stratificarsi «ha accumulato, nel corso del tempo, un enorme «debito ecologico», non solo intragenerazionale e, dunque, nello spazio (ad esempio, nelle transazioni tra i Paesi «creditori» in surplus ecologico e i Paesi «debitori» in disavanzo ecologico), ma anche intergenerazionale e, dunque, nel tempo, ossia scaricato sulle spalle delle generazioni future». Inoltre, avendo rilevato che «sinora, sia il deficit che il debito ecologico (a differenza dei loro omologhi in economia) sono stati mantenuti per lo più invisibili, non computati, non considerati né sanzionati ufficialmente attraverso meccanismi di riconoscimento politico e giuridico», l'Autore pone la domanda «quanto a lungo la produzione (crescente) di deficit e di debito ecologico sia sostenibile prima che si producano fenomeni di vero e proprio «collasso ecologico» non più reversibile».

³ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2021, p. 779.

⁴ Questo paradigma richiama quello che è stato definito come «labirinto della multidisciplinarietà» descritto con riferimento alla tutela dell'ambiente. Cfr. L. CARBONARA, E. MORLINO, *Amministrazione e tutela dell'ambiente*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 160: «Per quanto attiene al tipo di regolazione, la tutela dell'ambiente è perseguita attraverso un intreccio di non sempre facile decifrazione – almeno in Italia – tra diritto amministrativo, diritto penale e diritto civile. La disciplina ambientale è quindi multidisciplinare sotto due profili: sia al di fuori dell'ambito giuridico, in quanto elaborazione della stessa disciplina richiede il ricorso alle scienze naturali, nonché ad altre scienze sociali, come l'economia e la scienza politica; sia all'interno dell'ambito giuridico, perché i contenuti delle regole e le loro violazioni danno luogo a conseguenze in sfere del diritto diverse».

⁵ F.M. BUTERA, *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Milano, Edizioni Ambiente, 2021, p. 14.

⁶ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit. p. 779: «Benché, a tale concetto a più riprese si riferisca il diritto positivo degli ultimi anni non ne è ancora del tutto chiara la definizione, quale sia il suo oggetto, quale sia la sua genesi, i suoi rapporti con il principio dello sviluppo sostenibile e con l'economia circolare, quali siano i tempi in cui deve essere realizzata, secondo quali modalità, modelli e principi si porterà a compimento, quali siano i suoi costi e le sue criticità. E soprattutto quale sia il suo ruolo in relazione ad essa delle pubbliche amministrazioni (e degli altri poteri dello Stato) e attraverso quali strumenti verrà realizzata, il suo fondamento costituzionale e se e come essa inciderà sulle categorie e sugli istituti del diritto amministrativo tradizionale».

di ambiente⁷, la quale viene ricollegata a diverse realtà fenomeniche che rappresentano specifici ambiti di intervento, quali l'inquinamento, i rifiuti, il territorio⁸, abbraccia una cornice assai ampia di settori, alcuni dei quali oggetto di una regolazione "multilivello"⁹, ed in relazione ai quali si innesta l'intreccio di una molteplicità di funzioni e di servizi pubblici. Alla "base", risiede la perdurante dialettica tra l'interesse ambientale e gli altri interessi¹⁰ che attengono alle attività produttive¹¹: l'avvertita esigenza

⁷ A. MASSERA (a cura di), *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra Scienze, Istituzioni e Diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

⁸ M. CALABRÒ, L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 255.

⁹ B. POZZI, V. JACOMETTI (eds.), *Environmental loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Cambridge-Antwerp- Chicago, Intersentia, 2021, VI: «*Different keys to understanding the current dialectic between global and local law in the environmental field. In recent decades, in fact, we have been witnessing the development of a body of rules that tends towards a progressive approach to the development of common operational choices in addressing environmental problems. First, the environmental problem, in addition to having affected all legal systems in an almost contemporary way, is suitable to involve by its very nature multiple countries at the same time. Secondly, legal problems in the environmental field are closely intertwined with aspects of the natural sciences, which present themselves as universal, and with economic problems that appear to be common in the globalized world, whereas the link to a particular cultural, social or legal background seems to be fade away*».

¹⁰ A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contribuito allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, Jovene, 2013.

¹¹ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 21: «La natura conflittuale ha caratterizzato la prima fase del rapporto fra ambiente e sviluppo: è la fase dello sviluppo contro l'ambiente. Questa fase non si è esaurita, ma il diffondersi della consapevolezza ecologica ha indotto a cercare una composizione fra le due polarità. La formula (seconda fase) è quella dello "sviluppo sostenibile", dove la "sostenibilità" costituisce un limite alla massimizzazione dello sviluppo. Lo sviluppo, quindi, può e deve essere limitato quando assume dimensioni quantitative o qualitative contrastanti con l'interesse ambiente e alla qualità della vita delle future generazioni. Va osservato, però, che almeno in parte la natura oppositiva dell'interesse all'ambiente rispetto a quello attinente alle attività produttive, ai trasporti, all'energia, è connessa ai modi d'essere storicamente datati di queste ultime e alla prima fase di acquisizione di rilevanza dell'interesse all'ambiente. L'evoluzione successiva, indotta dal contrasto fra gli interessi, può determinare un diverso tipo di rapporto, che può tramutarsi non solo nella compatibilità ma addirittura nella convergenza. Così, lo sviluppo delle energie rinnovabili costituisce ora un nuovo importante settore della produzione e giustifica anche aiuti finanziari pubblici. L'agricoltura biologica ha acquisito un importante valore di mercato. Così ancora, una delle principali fonti di inquinamento, i rifiuti sono diventati materia prima per la produzione di energia e calore. Ed ancora, la costruzione di autoveicoli può essere resa compatibile con gli interessi ambientali e legittimare finanziamenti pubblici. In alcuni paesi si è deciso il divieto di costruire autoveicoli a scoppio a partire da una certa data. Il rapporto di conflittualità può quindi, trasformarsi in compatibilità e anche in convergenza. Persino la valorizzazione della natura può acquisire valore economico e favorire, ad esempio, lo sviluppo delle attività turistiche».

di un ripensamento della scala dei valori, degli strumenti a disposizione e dell'assetto delle competenze esistenti¹² fondato, secondo la chiave dello sviluppo sostenibile¹³, sulla prioritaria considerazione degli interessi alla tutela dell'ambiente sul piano dei processi economici e sociali, nell'ottica della riconversione ecologica dei sistemi di consumo¹⁴, stimola la ricerca di un nuovo modello di crescita¹⁵, e, dunque, accentua l'esigenza di rivedere quelli, nel tempo, applicati in un contesto connotato dalla più ampia espansione del mercato¹⁶.

2. La transizione ecologica tra lotta alla crisi ambientale ed esigenze di "ripresa e resilienza"

Le coordinate tradizionali del processo di transizione ecologica trovano una conferma, e ulteriori elementi di sviluppo, nella sede delle misure straordinarie apprestate a livello dell'ordinamento europeo ed interno in occasione della crisi pandemica.

Il PNRR italiano sottolinea che la pandemia da Covid-19 è «sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale»¹⁷. In effetti, l'*European Green Deal* afferma manifestamente l'urgenza, determinata dall'emergenza climatica, di una «piena mobilitazione» dell'industria per conseguire «gli obiettivi di un'economia

¹² M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2021, p. 313.

¹³ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

¹⁴ A. LALLI, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, in F. CIOFFI, L. DE SANTOLI, A. LALLI, F. MANES, L. PERSIA, S. SERRANTI, *Scienze della sostenibilità*, Bologna, Zanichelli, 2022, p. 177.

¹⁵ G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2020, 4 ss.: «L'ambiente può essere non solo compatibile con lo sviluppo ma può e deve diventare un volano per la ripresa economica, da molto tempo stagnante, e per un nuovo tipo di sviluppo. Alle fasi della contrapposizione e a quella della (auspicata) compatibilità si unisce ora quella della possibile sinergia. Qui bisogna fare una puntualizzazione importante: la possibilità di sinergia non si sostituisce, ma si accompagna ai modi di produzione dannosi e a quelli compatibili».

¹⁶ B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia*, Padova, CEDAM, 2021, p. 7.

¹⁷ PNRR, p. 9.

circolare e a impatto climatico zero» e, contestualmente, «espandere un'attività economica sostenibile e che genera occupazione»¹⁸.

Com'è noto, il programma *Next generation EU* è connotato da alcune linee direttrici che si esplicano sul piano dell'impiego di ingenti risorse destinate¹⁹ e della promozione, «per la ripresa dell'economia europea», di alcune finalità tra le quali rientra la transizione ecologica, attuate nella sede di sei «aree di intervento», i pilastri, tra i quali è ricompresa la «transizione verde»²⁰, e sui quali i PNRR dei singoli Paesi Membri sono stati chiamati a focalizzarsi²¹. Inoltre, il «Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza» promuove le riforme e gli investimenti in tecnologie e le «capacità verdi»²², tra le quali si annoverano «la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare», preposte al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e preservando la sicurezza energetica²³; si afferma, altresì, che nessuna misura inserita in un piano per la ripresa e la resilienza debba arrecare danno agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento Tassonomia (Reg. UE 2020/852) relativo all'istituzione di

¹⁸ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Il Green Deal europeo, COM(2019), 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

¹⁹ PNRR, p. 9: «La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la componente più rilevante del programma, sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre 2020 per finanziare il programma di "sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza" (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* - SURE)». Cfr. F. FABBRINI, *Next generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022; G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022.

²⁰ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n. 10. Cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2021, p. 198 ss.

²¹ P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, B. P. AMICARELLI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2021, pp. 1137-1181.

²² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n. 11.

²³ *Ibid.*

un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, tramite la definizione di un sistema di classificazione («tassonomia») delle attività economiche ecosostenibili, determinando che ogni singola riforma e investimento oggetto di pianificazione siano conformi al principio «non arrecare un danno significativo» (DNSH, «*do no significant harm*»)²⁴.

Quanto ora esposto comporta, in generale: la conferma della estrema complessità dell'inquadramento della nozione di transizione ecologica, che emerge anzitutto dalla varietà della terminologia utilizzata dalle Istituzioni europee in sede di programmazione: transizione ecologica, transizione verde, capacità verdi ecc.; l'accentuazione del carattere strategico²⁵ di tale processo, nella chiave del consolidamento di una stretta connessione con il superamento della crisi sanitaria – e della crisi economica (anche) da quest'ultima provocata; la conferma, ed il rafforzamento, della vocazione “trasversale” di tale processo sul piano delle diverse misure messe in campo e dell'integrazione tra politica ambientale e altre politiche; sotto quest'ultimo aspetto, si scorge, ad esempio, l'estrema rilevanza del nesso tra politica ambientale e politiche dedicate alla coesione sociale e territoriale, fondato su un ragionamento secondo il quale la transizione ecologica può costituire un fattore strategico per attivare un processo di diversificazione della produzione, nascita di realtà imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto, creazione di occupazione stabile²⁶, oltre ad incidere, come più ampiamente si vedrà alla luce dell'analisi della prospettiva del PNRR italiano, sulle dinamiche che si esplicano sul piano delle scelte che, sotto il profilo del governo del territorio, vengono assunte a livello

²⁴ All. V (orientamenti per la valutazione del dispositivo), par. 2.4 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza: «Ai fini della valutazione questo criterio la Commissione tiene conto degli elementi seguenti: Ambito di applicazione — Nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza arrea un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio “non arrecare un danno significativo”). Rating A – Nessuna misura arrea un danno significativo agli obiettivi ambientali (principio “non arrecare un danno significativo”) C – Una o più misure arrecano un danno significativo agli obiettivi ambientali (principio “non arrecare un danno significativo”).».

²⁵ A. CRISMANI, B. ANTONIO MASSO, *Green ports: strumenti e misure*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2021, p. 215.

²⁶ D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2022, p. 114.

delle singole realtà nazionali e locali²⁷. Trasversalmente, si assiste al consolidamento tra finanza e cambiamento climatico, il quale, sebbene in passato non sia stato tra i più dibattuti, ormai rappresenta un'area «alla quale è necessario fare sempre più spesso attenzione proprio per gli elevati costi che gli eventi catastrofici derivanti dal cambiamento climatico rappresentano per le nostre economie (oltre al prezzo spesso pagato in termine di vite umane)»²⁸.

3. *La transizione ecologica nel PNRR italiano: il “punto di partenza” della seconda Missione*

Le coordinate appena delineate assumono una coerente fisionomia nel PNRR italiano, che si sviluppa intorno a tre «assi strategici condivisi a livello europeo», tra i quali, al fianco della digitalizzazione e dell'inclusione sociale, figura la transizione ecologica²⁹.

Quest'ultimo asse, nell'ambito dell'ordinamento italiano, assume una propria dimensione ed una rilevanza specifica, giustificata da alcune considerazioni: la dotazione di un «patrimonio unico da proteggere: un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l'elemento distintivo dell'identità, cultura, della storia e dello sviluppo economico presente e futuro»; la maggiore esposizione, rispetto ad altri Paesi, a rischi climatici, attesa la «configurazione geografica, le specifiche del territorio e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo»; la capacità di trarre «maggior vantaggio e più rapidamente rispetto ad altri Paesi dalla transizione, data la relativa scarsità di risorse tradizionali (es., petrolio e gas naturale)» e, al contempo, «l'abbondanza di alcune risorse rinnovabili (es., il Sud può vantare sino al 30-40 per cento in più di irraggiamento rispetto alla media europea, rendendo i costi della generazione solare potenzialmente più bassi)»³⁰.

²⁷ A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, 8, 2022, p. 8.

²⁸ L. AMMANNATI, *La transizione energetica nell'Unione europea. Il nuovo modello di governance*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 36; S. ROSSI, *Finanza e cambiamento climatico, intervento all'Associazione Nazionale per lo Studio dei problemi del credito*, ANSPC, Roma, 16 aprile 2018.

²⁹ PNRR, p. 14.

³⁰ PNRR, p. 121.

Nel quadro delle sei Missioni del Piano³¹, la seconda, specificamente dedicata alla «Rivoluzione verde e transizione ecologica», è articolata nelle seguenti componenti: agricoltura sostenibile ed economia circolare (M2C1)³²; energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2)³³; efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3)³⁴; tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4)³⁵.

³¹ Com'è noto, nel contesto dell'ordinamento italiano, il PNRR, si articola in sedici componenti, raggruppate in sei Missioni: (Missione 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; (Missione 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; (Missione 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; (Missione 4) Istruzione e ricerca; (Missione 5) Inclusione e coesione; (Missione 6) Salute.

³² PNRR, p. 121: «La Componente 1 si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale. Da un lato, migliorare la gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud (oggi circa 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti vengono trattate fuori dalle regioni di origine) e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche. Dall'altro, sviluppare una filiera agricola/ alimentare smart e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale in una delle eccellenze italiane, tramite *supply chain* "verdi».

³³ PNRR, p. 121: «Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, nella Componente 2 sono stati previsti interventi – investimenti e riforme – per incrementare decisamente la penetrazione di rinnovabili, tramite soluzioni decentralizzate e *utility scale* (incluse quelle innovative ed *offshore*) e rafforzamento delle reti (più smart e resilienti) per accomodare e sincronizzare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate, e per decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori, con particolare focus su una mobilità più sostenibile e sulla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno (in linea con la EU *Hydrogen Strategy*). Sempre nella Componente 2, particolare rilievo è dato alle filiere produttive. L'obiettivo è quello di sviluppare una leadership internazionale industriale e di conoscenza nelle principali filiere della transizione, promuovendo lo sviluppo in Italia di *supply chain* competitive nei settori a maggior crescita, che consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie e rafforzando la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative (fotovoltaico, idrolizzatori, batterie per il settore dei trasporti e per il settore elettrico, mezzi di trasporto)».

³⁴ PNRR, p. 122: «Attraverso la Componente 3 si vuole rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come il nostro, che soffre di un parco edifici con oltre il 60 per cento dello stock superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati, come già avviato dall'attuale misura "Superbonus».

³⁵ PNRR, p. 122: «Infine, merita un capitolo a parte la sicurezza del territorio, intesa come la mitigazione dei rischi idrogeologici (con interventi di prevenzione e di ripristino), la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità (es. con interventi di forestazione urbana, digitalizzazione dei parchi, rinaturazione del Po), l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e la disponibilità di risorse idriche (es. infrastrutture idriche primarie, agrosistema irri-

Premesso che l'applicazione del programma *Next Generation EU* è preposta alla duplice funzione di integrazione di una “piena transizione” ecologica e digitale e, al contempo, di mezzo per «recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud»³⁶, nel PNRR si afferma che «quale priorità trasversale», gli investimenti e le riforme della seconda Missione, sono concepiti come funzionali a contribuire alla creazione di occupazione giovanile in tutti i settori toccati dal *Green Deal europeo*, tra cui le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno³⁷.

Questo approccio – strategico e trasversale – alla prospettiva di promozione della transizione ecologica è ulteriormente avvalorato dall'analisi del modo di atteggiarsi di tale processo sul piano delle singole componenti della seconda Missione.

Un esempio pregnante è, in tal senso, offerto dal settore energetico³⁸. Com'è noto, l'uso dello strumento di un “piano nazionale” che si occupi della materia energetica non attiene ad un'esperienza limitata al PNRR, ma trova anzitutto un precedente nel Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC). Quest'ultimo, a sua volta, si pone in linea di continuità con alcuni strumenti più risalenti, tra i quali la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN), adottata con decreto del Ministro dello sviluppo

guo, fognature e depurazione), aspetti fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti. Sulla base di queste premesse la Componente 4 pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico».

³⁶ PNRR, p. 36. In dottrina, cfr. D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato*, cit.

³⁷ PNRR, p. 37. In dottrina, sul tema del rapporto tra “transizione ecologica” e “transizioni occupazionali” Cfr. L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2021, 4, p. 997: «Una transizione ecologica giusta dipende (...) in gran parte dalla capacità di ricollocamento dei lavoratori e dallo sviluppo di nuovi mestieri, una sfida ardua per il nostro Paese dove – in un contesto già caratterizzato da un debole coordinamento tra politiche economiche, ambientali e del lavoro – le politiche attive del lavoro scontano ancora pesanti criticità e risultano ancora scarsamente integrate e coordinate, nonostante i numerosi tentativi di riforma, con altre politiche correlate, ad esempio l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale».

³⁸ G. DE MAIO, *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; G.D. COMPORI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

economico e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il 10 novembre 2017 e, ancor prima, la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, adottata con decreto del Ministero dell'ambiente il 16 giugno 2015.

Il PNRR si pone in linea di continuità ed in un rapporto di "integrazione" con il PNIEC, laddove il primo afferma che «tutte le misure messe in campo contribuiranno al raggiungimento e superamento degli obiettivi definiti dal PNIEC in vigore»³⁹.

In quest'ottica, due componenti della Missione si occupano espressamente della materia energetica, segnatamente la componente dedicata ad «energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» (M2C2) e quella dedicata alla «efficienza energetica e riqualificazione degli edifici» (M2C3). Le altre componenti, seppur incidentalmente, richiamano all'attenzione la tematica energetica. Infatti, ad esempio, nell'ottica dell'attuazione della componente su «Agricoltura sostenibile ed economia circolare» (M2C1), è prospettato l'avvio di azioni integrate per rendere le piccole isole completamente autonome e "green", consentendo di «minimizzare l'uso di risorse locali, di limitare la produzione di rifiuti e di migliorare l'impatto emissivo nei settori della mobilità e dell'energia» e questo è considerato un passaggio essenziale «allo scopo di garantire una transizione equa e inclusiva a tutto il territorio italiano su temi di bioeconomia e circolarità»⁴⁰. Nella sede della componente «tutela del territorio e della risorsa idrica» (M2C4), la tematica energetica è altresì estremamente rilevante. Gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (Investimento 2.2.) sono oggetto di un investimento volto ad aumentare «la resilienza del territorio attraverso un insieme eterogeneo di interventi (di portata piccola e media) da effettuare nelle aree urbane» per il tramite di misure riguardanti «la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l'adeguamento degli edifici, l'efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica»⁴¹. Gli investimenti in fognatura e depurazione (Investimento 4.4.), mirano a rendere più efficace, rispetto al passato, la

³⁹ PNRR, p. 122.

⁴⁰ PNRR, p. 124.

⁴¹ PNRR, p. 150.

depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne, «anche attraverso l'innovazione tecnologica, al fine di azzerare il numero di abitanti (ad oggi più di 3,5 milioni) in zone non conformi e, dove possibile, gli impianti di depurazione saranno trasformati in “fabbriche verdi”, per consentire il recupero di energia e fanghi e il riutilizzo delle acque reflue depurate per scopi irrigui e industriali»⁴².

L'approccio applicato è ampiamente coerente con le principali linee direttrici che, ormai da alcuni anni, e soprattutto sulla base della spinta di matrice europeistica⁴³, riguardano la materia⁴⁴: la «linea» dell'efficienza energetica⁴⁵, con il duplice obiettivo dell'integrazione sovranazionale dei mercati dell'elettricità e del gas e della decarbonizzazione dell'industria energetica⁴⁶; quella volta alla promozione di strumenti incentivanti per lo sviluppo delle energie rinnovabili⁴⁷ ed alla semplificazione delle procedure di installazione dei relativi impianti, allo scopo di indirizzare in chiave efficientistica l'azione della pubblica amministrazione e, al contempo, incoraggiare l'iniziativa dei privati⁴⁸.

⁴² PNRR, p. 155.

⁴³ Si rileva una coerenza di fondo soprattutto con la strategia sottesa alla realizzazione di una Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima nella sede del Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il Regolamento (UE) n. 525/2013, in relazione alle cinque dimensioni ivi prospettate: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato dell'energia completamente integrato, ricerca, innovazione e competitività. Cfr. considerando n. 2.

⁴⁴ G.F. CARTEI, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2013, pp. 614-615.

⁴⁵ L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, Il Mulino, 2016.

⁴⁶ P. BLANDRINO, M. DE FOCATIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, Wolters Kluwer, 2017.

⁴⁷ In passato, il processo di transizione energetica ha subito un rallentamento, a causa delle “disfunzioni amministrative” produttive di un'incertezza e instabilità giuridica che hanno rallentato la realizzazione di impianti alimentati da FER e, al contempo, hanno disincentivato gli investimenti nel settore. Cfr. D. ARDOLINO, *Produzione di energia da fonti rinnovabili: barriere amministrative e sociali e misure di compensazione*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio*, cit., p. 189.

⁴⁸ M. CALABRÒ, *Energia, ambiente e semplificazione amministrativa (nota a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, 24 novembre 2020, n. 12464)*, in *www.giustiziatinsieme.it*, 2021.

Tale attuazione, nella prospettiva di realizzazione degli obiettivi del PNRR, è caratterizzata da una significativa stratificazione normativa: il “nucleo essenziale” della disciplina italiana, che risiede nel d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387, adottato in attuazione della direttiva 2001/77/CE, nel d.m. 10 settembre 2010 («Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili») e nel d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 adottato in attuazione della direttiva 2009/28/CE⁴⁹, viene ulteriormente integrato da numerosi ulteriori interventi normativi in funzione degli obiettivi fissati dalla seconda Missione⁵⁰.

Questo sintetico panorama normativo rispecchia la transizione, alla quale, nel corso degli ultimi anni, si è assistito nello scenario eurounitario, da una prospettiva di apertura alla concorrenza del mercato dell'energia, promossa dalla politica di liberalizzazione del settore avviata nel corso degli anni novanta, al perseguimento dell'obiettivo prioritario della decarbonizzazione⁵¹, recentemente rafforzato dal forte incremento delle politiche e delle misure destinate a mitigare gli effetti del cambiamento climatico attraverso l'implementazione di misure volte all'efficientamento energetico e al contempo alla promozione della produzione di energia basata sulle fonti energetiche rinnovabili.

Qui risiede, del resto, uno tra i fulcri più importanti del rapporto tra la transizione energetica e la transizione ecologica, che si fonda su una concezione della promozione della decarbonizzazione quale misura essenziale per la lotta al cambiamento climatico e la tutela degli interessi ambientali⁵².

⁴⁹ M. CALABRÒ, L. PERGOLIZZI, *The promotion of energy transition in view of urban regeneration: towards a perspective of sustainability*, in C. GAMBARDIELLA (ed.), *World heritage and design for health*, 2021.

⁵⁰ Cfr. D.l. 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali»; il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, recante «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina»; il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina».

⁵¹ L. AMMANNATI, *La transizione energetica dell'Unione europea*, cit., p. 11.

⁵² G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo delle politiche pubbliche in un'economia circolare*, in G. DE MAIO, (a cura di), *Introduzione allo studio*, cit., p. 151.

Un “effetto indiretto”⁵³ dell’accelerazione, in questa chiave, delle politiche di decarbonizzazione è rappresentato dall’istituzione, con d.l. 1 marzo 2021, n. 22⁵⁴, del Ministero della transizione ecologica, che ha riunito le competenze precedentemente affidate in capo al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare con le attribuzioni in materia di energia precedentemente allocate presso il Ministero dello sviluppo economico, e di un Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), dotato di rilevanti competenze di coordinamento e di pianificazione.

Con la riforma si registra anzitutto un significativo cambiamento, rispetto al passato, di carattere terminologico, se si considera che il citato d.l. afferma che il «Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare» è ridenominato «Ministero della transizione ecologica» (art. 2, primo comma), specificando che le denominazioni «Ministro della transizione ecologica» e «Ministero della transizione ecologica» sostituiscono, a ogni effetto e ovunque presenti, rispettivamente, le denominazioni «Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare» e «Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare» (art. 2, terzo comma).

Ma, oltre al profilo terminologico, pur nella specie non privo di significatività, ciò che più rileva è l’aspetto contenutistico che attiene al profilo organizzativo: un quadro estremamente chiaro del nuovo assetto delle attribuzioni ministeriali realizzato dalla riforma è delineato dal «Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica»⁵⁵, il quale afferma che il Ministero costituisce l’autorità nazionale di riferimento in materia ambientale, ai sensi della l. 8 luglio 1986, n. 349, ed esercita le funzioni in materia ambientale, energetica e di sviluppo sostenibile, secondo quanto disposto dall’articolo 35 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché quelle ad esso attribuite da ogni altra norma in attuazione degli

⁵³ E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2, 2021, p. 415 ss.

⁵⁴ Cfr. d.l. 1 marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 aprile 2021, n. 55, recante Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, che ha istituito il Ministero della transizione ecologica.

⁵⁵ Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2021, n. 128.

articoli 9 e 117 della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali (art. 1).

In confronto con il precedente assetto organizzativo, articolato in base al riparto delle competenze tra i diversi Ministeri, e fondato sulla «tradizionale concezione oppositiva tra l'interesse ambientale e gli interessi produttivi»⁵⁶, l'assetto attuale, frutto dell'accentramento in capo ad un Ministero di ampie sfere di competenza sia in materia ambientale sia in materia energetica, che consente di mettere in correlazione comparti di potere diversi, sembra, invece, riflettere la prospettiva favorevole all'integrazione degli interessi economici del settore energetico in funzione della tutela ambientale. La ri-articolazione del Ministero potrebbe avere una valida ragione sul piano della seconda Missione del PNRR, ove, com'è emerso dall'analisi delle relative componenti, la tendenza alla valorizzazione del carattere diffuso ed intersettoriale degli interessi relativi alle questioni ambientali ed energetiche⁵⁷ è significativamente accentuata.

4. *La “vocazione” strategica e trasversale della transizione ecologica. L'esempio offerto dalla quinta Missione*

Il processo di transizione ecologica incide, altresì, sul piano di Missioni del PNRR diverse dalla seconda. La quinta, ad esempio, offre un interessante caso di correlazione tra le componenti connesse alla sfera “ecologica”, alla coesione sociale e territoriale, che, con particolare evidenza, emerge dalla lettura dei «piani integrati» di cui all'Investimento 2.2.

Si tratta di un intervento dedicato alle città metropolitane⁵⁸, in particolare alle “periferie delle Città metropolitane”⁵⁹, prevedendo quella che viene definita come «pianificazione urbanistica partecipata»⁶⁰, con l'obiettivo di trasformazione dei territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili⁶¹,

⁵⁶ M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente?*, cit., p. 313.

⁵⁷ G.D. COMPORI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 297.

⁵⁸ L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

⁵⁹ PNRR, p. 216.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑEIRO *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2015, p. 865 ss.

limitando il consumo di suolo edificabile⁶². In particolare, si prospetta, nelle aree metropolitane, «la realizzazione di sinergie di pianificazione tra il Comune “principale” ed i Comuni limitrofi più piccoli con l’obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità»⁶³; inoltre è ammessa la possibilità che gli interventi si avvalgano della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell’art. 55 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e della partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento⁶⁴. Obiettivo primario è quello di «recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale»⁶⁵. In attuazione di quanto, in questi termini, pianificato, il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, recante «*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*», convertito, con modificazioni, dalla l. 29 dicembre 2021 n. 233, al suo art. 21 («Piani integrati»)⁶⁶, dispone, per il tramite di una specifica dotazione finanziaria, l’assegnazione di risorse a favore delle città metropolitane al fine di: favorire una migliore inclusione sociale, riducendo l’emarginazione e le situazioni di degrado sociale; promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la ri-funzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche; sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico⁶⁷. Al fine di rafforzare tali interventi, viene costituita, nell’ambito del «Fondo Ripresa Resilienza Italia», una sezione per l’attuazione della linea progettuale «*Piani Integrati*,

⁶² M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici*, cit.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ L. PERGOLIZZI, *Urban regeneration through an integrated urban planning approach: towards a new paradigm. The Italian experience*, *Atti della International conference on Sustainability in Architecture, Planning and Design, - Beyond all Limits*, 11-13 maggio 2022, in *DADL Press*, Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale dell’Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, *in corso di pubblicazione*.

⁶⁷ La norma in commento dispone che le risorse in questione siano da integrare negli anni 2021-2024 (comma 2) e da ripartire tra le città metropolitane secondo criteri determinati (comma 3).

BEI, Fondo dei fondi - M5C2 - Intervento 2.2 b) del Piano nazionale di ripresa e resilienza», essendo, altresì, autorizzato il cofinanziamento dei progetti oggetto dei piani⁶⁸.

Prima di esaminare nel dettaglio i profili che attengono alla struttura dei piani integrati ed all'ambito oggettivo di applicazione degli stessi, è interessante brevemente ripercorrere l'iter procedurale che attiene alla fase di assegnazione delle risorse. Quest'ultimo è articolato secondo uno schema che può essere così, sinteticamente, descritto: l'individuazione, da parte delle Città metropolitane, a mezzo di avvisi pubblici⁶⁹, dei progetti finanziabili all'interno della propria area urbana, «tenendo conto delle progettualità espresse anche dai comuni appartenenti alla propria area urbana»⁷⁰, fermo restando che, nel caso di progettualità espressa dalla Città metropolitana, la medesima può avvalersi delle strutture amministrative del comune capoluogo che, pertanto, diviene soggetto attuatore; l'adozione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono assegnate le risorse ai soggetti attuatori per ciascun progetto integrato oggetto di finanziamento, e per i singoli interventi che ne fanno parte; la sottoscrizione⁷¹ di un «atto di adesione ed obbligo» contenente i criteri, indirizzi

⁶⁸ Art. 21, comma 4.

⁶⁹ Si veda le FAQ disponibili al sito <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/faq-piani-integrati-pnrr> secondo le quali, ai fini della corretta redazione degli avvisi pubblici per la selezione dei progetti, le Città Metropolitane sono tenute al rispetto dei principi e obblighi comunitari individuati nella Parte 1 delle Istruzioni Tecniche recante «Elementi per la predisposizione di un avviso pubblico in ambito PNRR». Sulla natura giuridica delle FAQ, cfr., tra gli altri, A. LO CALZO, *Emergenza e infradiritto. Limiti ai diritti fondamentali, regole di condotta e canoni di interpretazione, Etica & Politica / Ethics & Politics*, XXII, 3, 2020, pp. 395-415.

⁷⁰ La documentazione richiesta ai fini della corretta presentazione delle istanze è indicata all'articolo, 3 comma 2, del Decreto Interministeriale del 6 dicembre 2021. In particolare, ciascuna proposta progettuale deve essere corredata di: una relazione dettagliata delle finalità dell'intervento e dei benefici attesi, completa di precipua specificazione delle iniziative volte al risparmio energetico, nonché del target obiettivo relativo ai mq dell'area urbana oggetto di intervento, firmata digitalmente dal legale rappresentante della Città Metropolitana; un'autodichiarazione, firmata digitalmente dal legale rappresentante di ciascun soggetto attuatore relativa al rispetto dei principi previsti per gli interventi del PNRR (allegato 2); gli atti amministrativi attestanti le modalità e le procedure attraverso le quali sono stati selezionati i progetti presentati".

⁷¹ La norma dispone testualmente che tale atto di sottoscrizione e di obbligo «è siglato».

ed i relativi obblighi che regolano il rapporto con i soggetti attuatori⁷²; fase successiva all'assegnazione delle risorse, che si esplica nella comunicazione, da parte del Ministero dell'interno, al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, della lista dei "CUP" finanziati all'interno di ciascun piano integrato, per l'aggiornamento dell'anagrafe dei progetti nel «sistema CUP»⁷³ (comma 10); inoltre, i soggetti attuatori, «ai fini del rispetto del regolamento (UE) 2021/241», assicurano lo svolgimento di una serie di adempimenti tra i quali: l'alimentazione tempestiva del sistema di monitoraggio per la rilevazione puntuale dei dati di avanzamento attuativo degli interventi finanziati con particolare riferimento agli elementi anagrafici e identificativi dell'operazione, della localizzazione, dei soggetti correlati all'operazione, delle informazioni inerenti le procedure di affidamento dei lavori, dei costi previsionali e delle relative voci di spesa, degli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari, nonché dei *milestone* e *target* collegati e di ogni altro elemento necessario richiesto dalla regolamentazione attuativa del PNRR; la conservazione di tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit, ivi inclusi quelli relativi all'individuazione delle progettualità⁷⁴. Le Città metropolitane, nella qualità di soggetti preposti anche al coordinamento e al monitoraggio delle opere oggetto di finanziamento, sono tenute al

⁷² Così il comma 10, il quale prosegue specificando che «Tale atto di adesione ed obbligo ed il decreto sono preposti alla fissazione dei termini di avvio e di conclusione dei lavori» (marzo 2026), oltre che delle «modalità di erogazione e revoca delle risorse, i contenuti essenziali della documentazione di gara per il rispetto DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, ed ogni altro elemento utile per il rispetto delle disposizioni riportate nel PNRR per la gestione, controllo e valutazione della misura, ivi inclusi obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, in base alle indicazioni riportate nell'atto di adesione ed obbligo di cui al primo periodo, e l'obbligo di alimentazione del sistema di monitoraggio». Dunque, l'attenzione del legislatore non si concentra esclusivamente sulla fase di realizzazione, di candidatura e di successivo finanziamento del progetto, ma pone l'accento anche sul monitoraggio relativo all'esecuzione dello stesso, con conseguenze in termini di allocazione della responsabilità sul soggetto attuatore nell'ipotesi di mancato adempimento degli obblighi gravanti e degli impegni assunti dallo stesso.

⁷³ Art. 21, cit., comma 10.

⁷⁴ Art. 21, cit., comma 11.

rispetto delle disposizioni previste dalle «Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR» elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze per le amministrazioni titolari degli interventi⁷⁵.

Tanto premesso, un aspetto particolarmente interessante è rappresentato dal fatto che la norma in commento si occupa del piano integrato attraverso un duplice canale: sia attraverso la specificazione degli interventi di rigenerazione urbana la cui programmazione consente a tale piano di accedere al finanziamento, sia attraverso l'indicazione dei requisiti che, a pena di inammissibilità, devono essere posseduti dallo stesso.

Quanto al primo profilo, si annoverano «la manutenzione per il riuso e la ri-funzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico» (comma 6). In relazione al secondo profilo, si afferma che i progetti oggetto di finanziamento devono, a pena di inammissibilità: intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale; avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui al comma 10 e, in ogni caso, non inferiore alla progettazione preliminare; assicurare, nel caso di edifici oggetto riuso, ri-funzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche; assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi, nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie; prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, e la quantificazione del *target* obiettivo «metri quadri area

⁷⁵ MEF, Circolare 14 ottobre 2021, n. 14.

interessata all'intervento», intesa come bacino territoriale che beneficia dell'intervento (comma 7, lett. a-f)⁷⁶. I progetti oggetto di finanziamento “possono”, inoltre, prevedere: la possibilità di partecipazione dei privati, attraverso il «Fondo Ripresa Resilienza Italia»⁷⁷; la presenza facoltativa di start-up di servizi pubblici nella proposta progettuale; la co-progettazione con il terzo settore⁷⁸.

Il tipo di risposta che i piani integrati offrono rispetto alla tematica che attiene all'emersione della questione ecologica sul piano del governo del territorio, nella funzione della rigenerazione urbana, appare estremamente interessante, specie se letta con riferimento al metodo applicato in termini di valorizzazione del rapporto tra pubbliche amministrazioni (centrali e periferiche) e tra queste ultime ed i privati, *aprendo* al coinvolgimento degli stessi⁷⁹.

Com'è noto, la “sfida ecologica” della rigenerazione urbana⁸⁰ è stata finora raccolta principalmente nella sede di alcune leggi regionali che si sono dimostrate maggiormente sensibili all'esigenza di promozione di un modello di «governo rigenerativo del territorio»⁸¹.

In questa direzione, si annoverano la normativa regionale sulla riqualificazione e, più recentemente, quella sulla rigenerazione urbana, che «prende le mosse e porta a eloquenti sviluppi»⁸² gli interventi statali degli anni Novanta che hanno introdotto ad esempio, i programmi integrati di intervento e i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile.

⁷⁶ Cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, cit., p. 198 ss.; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm*, cit.

⁷⁷ Fondo di cui all'art. 8 del d.l. n. 152/2021 nel limite massimo del 25 per cento del costo totale dell'intervento.

⁷⁸ Art. 21, comma 8, d.l. n. 152/2021.

⁷⁹ L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

⁸⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 2, 439.

⁸¹ T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 681 ss.

⁸² G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 24, 2016, p. 14.

Un esempio, in tal senso, è stato recentemente offerto dalla l.r. della Regione Emilia Romagna 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), dalla cui analisi si riscontra la sussistenza di un legame molto intenso tra il processo di rigenerazione e la partecipazione dei privati. Ciò emerge con evidenza se solo si osserva che tra i «Principi fondamentali e adeguamento della pianificazione comunale» di cui al Titolo primo, viene espressamente menzionato, a fianco dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, il principio di partecipazione (art. 2) e che tale legge contiene numerosi ulteriori riferimenti alla partecipazione dei privati, ad esempio laddove, «per elevare la qualità dei progetti urbani», si afferma che i Comuni «possono promuovere il ricorso al concorso di progettazione e al concorso di idee, con valenza anche interdisciplinare, nonché ai processi di progettazione partecipata per la definizione dei processi di riuso e di rigenerazione urbana» (art. 17, comma 1), specificandone, nel dettaglio la disciplina (art. 17, commi 2, 3, 4), fermo restando quanto disposto dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 in merito all'utilizzo delle procedure del concorso di progettazione o del concorso di idee per la progettazione dei lavori di particolare rilevanza e complessità (art. 17, comma 5), e prevedendo, altresì, che «la Regione può concedere ai Comuni contributi diretti a promuovere la partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi della rigenerazione urbana, attraverso processi di progettazione partecipata o di laboratori di urbanistica partecipata, e diretti ad incentivare il ricorso alle procedure concorsuali che consentano la scelta del progetto che meglio corrisponda agli obiettivi di qualità attesi» (art. 17, comma 6). Inoltre, la citata l.r. promuove un modello di unificazione del procedimento di piano «per l'approvazione del PUG e di tutti i piani territoriali e delle relative varianti», che risponde ai principi generali di pubblicità e partecipazione dei cittadini alla formazione del piano, di integrazione e non duplicazione degli adempimenti e atti previsti dal procedimento di valutazione ambientale del piano; della necessaria partecipazione dei livelli istituzionali a competenza più ampia al processo di approvazione dei piani, attraverso il meccanismo dell'atto complesso (art. 43, comma 1)⁸³.

⁸³ Inoltre, a conferma della circostanza che la rigenerazione urbana viene inserita nell'ambito del sistema di pianificazione si ricorda, ad esempio, la l.r. della Regione Puglia 29 luglio

Il “sistema” piani integrati innesta un peculiare stimolo per gli enti locali allo scopo della modulazione dell’esercizio delle funzioni di governo del territorio nella chiave della rigenerazione urbana sulla base di un contesto di misure che rientrano in una dimensione regolatoria nazionale, frutto di processi decisionali attratti a livello centrale nell’ambito di un contesto a carattere emergenziale, e la cui applicazione è potenzialmente suscettibile di essere svolta nell’ambito di una pluralità di realtà territoriali, chiaramente quelle nelle quali verrà adottato un piano integrato. Lo scenario complessivo appena descritto, se letto alla luce della progressiva evoluzione della visione del sistema pianificatorio, offre più di una spia sintomatica del già avviato, progressivo “abbandono” della logica tradizionale del procedimento rigido, frutto della l. 17 agosto 1942, n. 1150, e la ricerca di punti di raccordo che consentano di preservare le prerogative proprie della funzione urbanistica, assicurando, al tempo stesso, un elevato livello di tutela di interessi differenziati e di quelli sensibili⁸⁴, nell’ottica dell’integrazione del tessuto sociale ed economico in cui il territorio è immerso⁸⁵. Invero, il sistema pianificatorio tende a declinare verso soluzioni più “elastiche”, duttili e meno conflittuali⁸⁶, che siano in grado di “leggere” le esigenze e le attitudini del territorio stesso⁸⁷, muovendo verso la direzione dell’integrazione⁸⁸ e del riconoscimento di

2008, n. 21 («Norme per la rigenerazione urbana») e, inoltre, la l.r. della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14 («Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana»). In dottrina, cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, p. 635.

⁸⁴ P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, ed. VII, Milano, Giuffrè, 2022, p. 85: «Dagli interessi “differenziati” vanno distinti gli interessi “sensibili”, come quello della salute, tutelata come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività dall’art. 32 della tutela dell’ambiente, del paesaggio, dei beni storico-artistici e della pubblica incolumità, ma non si tratta di un numero chiuso perché scelte di politica legislativa, necessariamente mutevoli nel tempo, possono portare a considerare anche altri interessi a ottenere un’accentuata protezione».

⁸⁵ P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2015, p. 51.

⁸⁶ M. A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell’edilizia*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁸⁷ F. TIGANO, *La riqualificazione dell’esistente*, in *Giudizio amministrativo e governo del territorio – La generazione dei piani senza espansione (Atti del XVI° e XVII° Convegno annuale A.I.D.U. Milano)*, 2016, p. 213 ss.

⁸⁸ F. TRAPANI, *Verso la pianificazione territoriale integrata. Il governo del territorio a confronto delle politiche di sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2009.

un peso sempre maggiore, nell'ambito delle scelte di pianificazione⁸⁹ e della loro attuazione, al ruolo dei privati, sia nella qualità di abitanti, sia nella qualità di operatori economici, anche per il tramite dell'attivazione di processi di collaborazione tra pubblico e privati⁹⁰ e della valorizzazione della partecipazione procedimentale⁹¹, sebbene quest'ultima difetti ancora di una visione chiara a livello della legislazione statale, considerato che la particolare natura dei «procedimenti di pianificazione» è all'origine della inapplicabilità a tali procedimenti del sistema della partecipazione delineato dalla legge n. 241 del 1990⁹², restando ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, che la legge urbanistica del 1942 contiene solo «frammenti di partecipazione»⁹³, mentre (soltanto) alcune leggi regionali, tra le quali la già citata l.r. dell'Emilia Romagna, la rafforzano⁹⁴. Ciò, compatibilmente con la più moderna cornice di sviluppo del modello di partecipazione del privato al procedimento amministrativo come espressione del dialogo democratico⁹⁵, espresso anche attraverso il coinvolgimento del terzo settore, in coerenza con la più recente stagione

⁸⁹ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2014, pp. 237-260.

⁹⁰ G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, p. 24.

⁹¹ P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove autonomie*, 1 2020, p. 5 ss.

⁹² C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 1, 2008, p. 262 ss.

⁹³ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 248.

⁹⁴ A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3, 2016, p. 267 ss.

⁹⁵ Cfr. P. MARZARO, *Partecipazione consapevole*, cit. Verso questa direzione muove la prospettiva teorica sottesa alla ricostruzione della tematica della "città giusta", la cui realizzazione, allo scopo del bilanciamento tra ambiente e sviluppo economico, passa dalla valorizzazione di quelle iniziative del terzo settore volte a migliorare la qualità della vita urbana e, contestualmente, incidere non solo sulla forma architettonica della città, ma anche sulla "forma sociale", cfr. G.M. FLICK, M. FLICK, *Persona, ambiente, profitto*, Milano, Baldini-Castoldi, 2021, p. 8. Questa ricostruzione, sul versante sociologico, sembra ben rappresentare l'idea della "città convivio" espressa da M. MAGATTI, *La città convivio*, in I. GIULIANI, P. PISCITELLI (a cura di), *Città, sostantivo plurale*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2021, pp. 57- 71.

di riforme, culminata nell'adozione del c.d. Codice del terzo settore⁹⁶ e con la concezione del terzo settore quale «canale dell'amministrazione condivisa, alternativo a quello del mercato»⁹⁷.

Il filo conduttore, che tutt'oggi provoca l'insorgere di questioni problematiche complesse⁹⁸, risiede nella riscoperta, avvalorata da una lettura dell'art. 117, lett. m) in combinato disposto con l'art. 118, comma 4, Cost., nell'ottica della rigenerazione urbana⁹⁹, della materia urbanistica quale riflesso di un «diritto in movimento», considerato che «la disciplina del territorio è soggetta a continui aggiornamenti in funzione dell'interesse che di volta in volta si presenta come prioritario»¹⁰⁰, compatibilmente con la nuova lettura del paradigma del «governo del territorio», coniato dalla Costituzione, «associato all'evoluzione dalla rigidità degli strumenti

⁹⁶ F. LOFFREDO, *Gli enti del Terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2018; F. DONATI, F. SANCHINI, *Il codice del terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2019.

⁹⁷ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, con nota di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, p. 1449D.

⁹⁸ S. AMOROSINO, *Sviluppo economico e governo del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2015, p. 187.

⁹⁹ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 67; M. CALABRÒ, *Proprietà e pianificazione del territorio*, in M. R. SPASIANO, M. CALABRÒ, G. MARI, F. GAMBARDILLA, P. TANDA, A. G. PIETROSANTI (a cura di), *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 108; G. VELTRI, S. GATTO COSTANTINO, *Studio per una proposta di intervento normativo sulla rigenerazione urbana nazionale*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 2021, p. 773 ss. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 13 dicembre 2019 n. 1967, in www.giustizia-amministrativa.it. Secondo una interessante lettura offerta dal giudice amministrativo, ai programmi di riqualificazione urbana, comunemente denominati programmi complessi, è attribuita la definizione di «strumenti intersettoriali», i quali «trovano origine nella disciplina dell'edilizia residenziale pubblica»; sono «essenzialmente rivolti al miglioramento della vivibilità degli insediamenti, proponendosi di affrontare le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale e delle infrastrutture al servizio di esso», permettendo «il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati, tramite l'apporto di risorse finanziarie, per il perseguimento di politiche urbane di riqualificazione non isolate e disarticolate tra esse, bensì inserite nel contesto di un sistema complessivo di azioni», dunque, «inserendosi in un contesto di pianificazione integrata, essi realizzano la collaborazione e la sinergia tra le funzioni pubbliche e le risorse private, con l'intervento diretto di soggetti privati non solo e non più nei limiti della formulazione di mere osservazioni, ma mediante l'intervento diretto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento urbanistico» (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 22 gennaio 2015, n. 1128).

¹⁰⁰ P. STELLA RICHTER, voce *Governo del territorio*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*, Milano, 2020, pp. 95-98.

urbanistici alla complessità della regolazione, della gestione e del controllo che riguardano l'uso di un territorio concepito come il "centro" di più interessi, principi e valori che attengono ad una determinata realtà territoriale»¹⁰¹.

Rivolgendo uno sguardo oltre confine, la visione sottesa ai piani integrati sembrerebbe, sotto il profilo strutturale e funzionale, rievocare quella che ha ispirato il modello sperimentale, proveniente dall'esperienza francese, maturata già in epoca anteriore al diffondersi della pandemia da Covid-19¹⁰², dei *contrats de transition écologique*. Si tratta di «*contrats passés entre l'État et les collectivités locales pour accompagner et soutenir la transformation écologique des territoires dans une démarche innovante*», introdotti in via sperimentale nel 2018¹⁰³, preposti all'obiettivo di «*co-construction*» con i territori di una transizione ecologica generatrice di attività economiche e di opportunità sociali¹⁰⁴. I *contrats de transition écologique* sono «*co-construits*», a partire da progetti locali, tra gli enti locali, lo Stato e gli attori socioeconomici del territorio, e consentono alle collettività di beneficiare di un «*accompagnement*» dello Stato per concretizzare le loro azioni e mobilitare finanziamenti¹⁰⁵. L'applicazione di questa tipologia di strumenti, già sperimentata su alcuni «*pionniers*»¹⁰⁶,

¹⁰¹ G. SORICELLI, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2016, p. 662.

¹⁰² Per un inquadramento di carattere generale in chiave comparatistica, cfr. M. DE DONNO, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local 2014*, pp. 105-150.

¹⁰³ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition Écologique. Dossier de Presse*, Juillet 2019, in www.ecologie.gouv.fr: «*Lancés par le Gouvernement en février 2018, les contrats de transition écologique (CTE) ont pour ambition d'accompagner les collectivités dans la transition écologique. Comment? En activant tous les leviers environnementaux, économiques et sociaux. Ils traduisent les engagements environnementaux pris par la France (Plan climat, COP21, One Planet Summit) au niveau local.*»

¹⁰⁴ B. CELATI, *L'intervento pubblico*, cit., p. 71.

¹⁰⁵ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition Écologique. Dossier de Presse*, Juillet, 2019, in www.ecologie.gouv.fr:

¹⁰⁶ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition*, cit., riporta i seguenti casi: Communauté Urbaine d'Arras Territoire Exemple de la Transition Écologique (CTE signé le 11 octobre 2018); Sambre-Avesnois Développement économique et lutte contre les fractures territoriales via la transition écologique (CTE signé le 7 novembre 2018); CleanTech Vallée Faire du territoire un écosystème attractif dans le domaine des cleantechs (CTE signé le 6 décembre 2018). Haute Côte d'Or Transition agricole et formation (CTE signé le 17 décembre 2018).

è finalizzata espressamente a dimostrare con l'azione che l'ecologia è un motore dell'economia e sviluppare l'occupazione locale attraverso la transizione ecologica (strutturazione di filiere, sviluppo di nuove formazioni)¹⁰⁷; agire con tutti gli attori del territorio, pubblici e privati, per tradurre concretamente la transizione ecologica; accompagnare, sotto il profilo operativo, la riconversione industriale di un territorio (formazione professionale, riconversione di siti)¹⁰⁸.

A tal proposito, è stata recentemente avanzata una tesi favorevole ad una prospettiva di implementazione di modelli come quello appena descritto nella sede dell'ordinamento italiano, specie in relazione ai distretti industriali e alle filiere produttive locali, nella duplice ottica di realizzazione di «sistemi interamente circolari» valorizzando la scala territoriale come luogo di sperimentazione, e di agevolare l'emersione di «buone prassi» utili alla costruzione di paradigmi di azione¹⁰⁹.

5. Un “duplice percorso”

L'approfondimento degli argomenti esaminati, alla luce del “percorso” proposto, consente di mettere in luce l'emersione della prospettiva di centralità delle esigenze connesse alla promozione della transizione ecologica nell'ottica del PNRR, di riflettere sulle sue caratteristiche e sul suo rapporto con le politiche di governo del territorio; di interrogarsi su possibili scenari futuri in termini di sviluppo di queste dinamiche in epoca successiva alla fase emergenziale.

Come già è emerso, la pluralità di ambiti di intervento e di linee di finanziamento della seconda Missione, seppur estremamente disomogenee, sono “legate insieme” dall'obiettivo del perseguimento della completa neutralità climatica e dello sviluppo ambientale sostenibile. Alcune di esse sono, a loro volta, connotate da una vocazione di tipo trasversale.

TCO (la Réunion) Territoire tropical bioclimatique (CTE signé le 9 avril 2019); Grand Briançonnais L'adaptation au changement climatique et la transition écologique par l'économie circulaire (CTE signé le 25 avril 2019).

¹⁰⁷ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition*, cit.

¹⁰⁸ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition Écologique. Dossier de Presse*, Juillet 2019, in www.ecologie.gouv.fr:

¹⁰⁹ B. CELATI, *L'intervento pubblico*, cit., p. 72.

In questa sede, l'attenzione si è concentrata sulla lettura della materia energetica declinata nelle varie componenti e linee di investimento della seconda Missione. Vi sono, comunque, altri casi meritevoli di grande attenzione. Ad esempio, l'economia circolare: la prima componente della seconda Missione è espressamente dedicata all'«Agricoltura sostenibile ed Economia circolare». Riferimenti all'economia circolare sono, altresì, presenti in altre Componenti della stessa seconda Missione: ad esempio nell'ambito della Componente 2, che si occupa di energia, viene sostenuto il ricorso al biometano, come nodale per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione europei¹¹⁰. Quanto alle Missioni del Piano diverse dalla seconda, la quinta, in relazione alle misure per l'attuazione dei piani integrati, ha stimolato alcuni spunti di riflessione che attengono al rapporto tra “transizione ecologica” e “governo del territorio”. In questo caso si scorge l'emergere di un paradigma secondo il quale la prima è valorizzata sia come presupposto dell'esercizio del potere (pianificatorio), sia come elemento integrante della fattispecie sotto il profilo teleologico, nell'ottica della sperimentazione delle vicende connesse allo sviluppo territoriale sostenibile. Vi sono altri esempi che potrebbero confermare questa proposta di lettura integrata tra diverse componenti del piano, nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo di accelerazione della transizione ecologica, ad esempio nella sede della terza Missione, dedicata alle infrastrutture per una mobilità sostenibile. In questo caso, in estrema sintesi, sembra di assistere al consolidamento di uno schema secondo il quale la “transizione ecologica” rappresenta sia presupposto dell'esercizio del potere di pianificazione delle infrastrutture per la mobilità, sia elemento integrante della fattispecie mobilità, nell'ottica del perseguimento della mobilità-sostenibile.

Alcune ulteriori considerazioni di carattere generale possono essere svolte con riferimento al rapporto tra il processo di transizione ecologica ed il “modello applicativo” del PNRR. Quest'ultimo, come pure è emerso in questa sede di approfondimento, è connotato da alcuni elementi particolarmente interessanti per almeno tre aspetti: la realizzazione di un siste-

¹¹⁰ V. MOLASCHI, *L'Economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *www.ambienteditto.it*, 1, 2022.

ma di sostegno finanziario «diretto tramite uno strumento innovativo»¹¹¹, giustificato dalla situazione di urgenza e di emergenza nel cui contesto è stato apprestato; la definizione di un modello organizzativo che contribuisce ad implementare lo sviluppo di processi normativi e decisionali attratti a livello centrale (ed europeo)¹¹² e, per altro verso, tende a coinvolgere le amministrazioni locali nella qualità di soggetti attuatori dotati di piena responsabilità esecutiva dei progetti, determinando una forte limitazione del margine di apprezzamento delle stesse, considerato che, quali destinatarie dei finanziamenti, sono tenute a garantire il perseguimento di un risultato conforme ai principi e agli obiettivi e alle linee di investimento pianificati nella sede del PNRR¹¹³; l'adozione di un approccio «per obiettivi», quale riflesso di quella prospettiva sottesa alla pianificazione del PNRR, «de cui condizioni/riforme/componenti riguardano obiettivi per i quali il funzionamento dell'amministrazione (e, quindi, la sua riforma) sono funzionali a politiche sociali e ambientali specificamente raccomandate»¹¹⁴, che determina la delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione delle misure adottate entro il quadro fissato dalle Missioni. Quanto al profilo temporale, le singole misure sono dotate di una durata applicativa predefinita, circoscritta entro la soglia temporale fissata dal Piano; d'altra parte, però, sono preposte al perseguimento di un obiettivo di rafforzamento del potenziale di crescita «a lungo termine» quale risultato atteso della programmazione emergenziale eurounitaria¹¹⁵.

¹¹¹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹¹² D. DONATI, *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 181-206.

¹¹³ A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not*, cit., 2022, p. 8: «Il Recovery europeo nasce (...) con l'obiettivo di ripensare l'Europa, vincolando gli Stati non soltanto con obbligazioni «di mezzi» ma anche «di risultato»».

¹¹⁴ G. TROPEA, *PNRR e governamentalità neoliberale: una linea di continuità?*, in *Forum Next Generation EU*, AIPDA, 2021.

¹¹⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n. 10: «Le esperienze del passato hanno dimostrato che gli investimenti sono spesso soggetti a tagli drastici durante le crisi. È tuttavia essenziale sostenere gli investimenti in questa particolare situazione, per accelerare la ripresa e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine. Un mercato interno ben funzionante e investimenti in tecnologie verdi e digitali, in innovazione e ricerca, inclusi quelli per un'economia basata sulla conoscenza, nella transizione verso l'energia pulita e nella promozio-

L'applicazione del modello brevemente delineato alle misure del PNRR dedicate al processo di transizione ecologica potrebbe offrire lo spunto per riflettere sui processi in atto e rivolgere uno sguardo al futuro. L'obiettivo di "rivoluzione" in chiave ecologica promosso dal PNRR, alla luce della visione di lungo periodo avvalorata dal *Next Generation EU programme*, rappresenta un approdo il cui raggiungimento non può che passare attraverso un percorso che, muovendo dal PNRR, quale punto di partenza, non resta esclusivamente ancorato allo stesso, suggerendosi, a tal proposito, l'implementazione della prospettiva di integrazione tra le misure di attuazione del piano e quelle ordinariamente preposte alla cura dell'interesse ambientale; la prospettazione, in futuro, di misure che vengano adottate in un contesto non più dominato dal modello di pianificazione a carattere emergenziale, ma riportato sul piano della "gestione ordinaria" affidata alla cura alle pubbliche amministrazioni. In ogni caso, occorre scongiurare il rischio che i risultati che verranno raggiunti e "rendicontati" all'esito del PNRR vengano, in futuro, vanificati, specie all'indomani dell'interruzione dell'applicazione del meccanismo innovativo di erogazione dei finanziamenti connessi all'emergenza pandemica. Applicando queste coordinate al caso di specie, gli interventi di rigenerazione urbana adottati in attuazione dei piani integrati, che non dovrebbero rappresentare gli unici interventi di rigenerazione urbana adottati durante il periodo di operatività del "sistema" PNRR, perché ci si aspetta che essi vengano integrati da altri interventi ordinariamente attuati da parte delle pubbliche amministrazioni, meriterebbero, in futuro, di essere interessati dalla realizzazione di interventi di manutenzione a carattere periodico. Altrimenti ragionando, vi è il rischio che si configuri un'ipotesi di violazione del principio di buon andamento, con riferimento all'attività amministrativa¹¹⁶, specie in relazione al profilo

ne dell'efficienza energetica nell'edilizia abitativa e in altri settori economici fondamentali dell'economia sono importanti per conseguire una crescita giusta, inclusiva e sostenibile, contribuire alla creazione di posti di lavoro e raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050». Cfr. G. TROPEA, *PNRR e governamentalità*, cit.

¹¹⁶ M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 63-86; G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2020; G. GARDINI, *I principi di imparzialità e buon andamento*, in M. DE DONNO, G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, p. 45.

dell'efficacia¹¹⁷ e, comunque, si correrebbe il rischio di mancare quell'essenziale obiettivo di progresso uniforme e di lunga durata che garantisce l'effettività della garanzia degli interessi protetti dal PNRR, ottenendo, invece, un quadro non definitivo dei risultati raggiunti.

6. Conclusioni

Le linee di indirizzo lungo le quali, sotto il profilo giuridico, incede la transizione ecologica nella prospettiva del PNRR sembrano porsi in continuità con il processo di riforme nel campo della tutela ambientale che in Italia, coerentemente con lo scenario europeo ed internazionale, era stato avviato già in epoca anteriore alla crisi pandemica e compiere alcuni ulteriori passi in avanti, introducendo elementi di novità che sembrano rivelare una portata potenzialmente ampia, specie sotto il profilo del metodo, laddove si promuove una lettura integrata dei fenomeni e dei settori oggetto di intervento, tradotti nella cornice di “componenti” e linee di finanziamento raggruppate in Missioni.

Connotate dall'approccio di tipo strategico e trasversale che caratterizza il processo di transizione ecologica, le Missioni del PNRR che, direttamente ed indirettamente, contribuiscono allo sviluppo di tale processo sono assai ambiziose e l'esigenza che più delle altre si avverte come tangibile, anche alla luce di un lettura d'insieme delle misure “emergenziali” legate alla “ripresa” e alla “resilienza” che sono state introdotte sull'impulso di matrice eurounitaria, è quella dell'apertura alla ricerca di nuovi, possibili, modelli di amministrazione pubblica che siano in grado di superare le barriere giuridiche, ma anche economiche e sociali, che fino ad ora non hanno consentito una piena accelerazione della molto attesa, ed ormai necessaria, transizione. Questo indirizzo meriterebbe di essere, in futuro coltivato e orientato nella sede di una riflessione pacata sull'effettivo significato da attribuire alla “cornice” della transizione ecologica. Il Vocabolario Treccani offre un significativo spunto in tal senso. Nella sezione dedicata ai neologismi del 2021, inserisce, per la prima volta, la locuzione offrendone una interessante lettura: «processo tramite il quale le società umane si relazionano con l'ambiente fisico, puntando a

¹¹⁷ M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 521-532.

relazioni più equilibrate e armoniose nell'ambito degli ecosistemi locali e globali». Tale segnalazione è un'importante attestazione della fase del percorso nella quale ci troviamo, vale a dire una fase di "assimilazione", da parte della società, di cosa rappresenti oggi la transizione ecologica e del ruolo centrale svolto dalle Istituzioni.

Dunque, affinché questo cammino si svolga in termini lineari, diviene fondamentale seguire l'evoluzione del processo di attuazione delle misure "verdi" del PNRR, facendo tesoro dei risultati che ci si aspetta verranno raggiunti all'esito della "stagione" emergenziale tutt'oggi in corso e riflettendo su quelli che eventualmente si riveleranno un'occasione mancata, nell'ottica di promuovere una visione di lungo periodo che consenta alla transizione, intesa nell'odierna accezione, di non rappresentare una breve parentesi, ma di incidere sulla trasformazione graduale dell'assetto delle politiche ecologiche.

La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati

Isabella Alberti

Gli investimenti destinati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica intendono raggiungere la semplificazione dello svolgimento dell'attività amministrativa. Tra questi, la Piattaforma digitale nazionale dati rappresenta il principale strumento per la semplificazione della gestione e della circolazione dei dati pubblici. L'articolo si concentra sulle innovazioni favorite da questa piattaforma sull'esercizio delle funzioni istituzionali reso possibile dall'interconnessione tra le banche dati pubbliche e riconduce alla potestà legislativa esclusiva statale in tema di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati gli interventi legislativi in tema di gestione e circolazione dei dati pubblici.

1. L'attuazione delle riforme dell'amministrazione pubblica come presupposto per il rafforzamento di un sistema informativo unitario pubblico

Tra le disposizioni normative che hanno a oggetto la semplificazione dell'attività amministrativa pubblica individuate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dai decreti legislativi attuativi delle proposte di investimento ivi contenute¹, una in particolare assume un ruolo signifi-

¹ Le innovazioni attengono variamente all'utilizzo delle nuove tecnologie per le comunicazioni tra e verso amministrazioni pubbliche, alle firme digitali, alle semplificazioni dei procedimenti autorizzatori, all'adozione di sistemi informatici in alcuni Ministeri, nonché all'adozione di piattaforme pubbliche per semplificare l'attività amministrativa, come quella per la validazione delle certificazioni Covid-19 e soprattutto quella per la semplificazione dei dati pubblici, oggetto della presente trattazione (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, spec. artt. 38-43). Per le semplificazioni in tema di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche per l'attuazione del PNRR, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113; per

ficativo perché propedeutica alla realizzazione di molti altri obiettivi di riforma dell'amministrazione pubblica.

Il riferimento è alla Piattaforma digitale nazionale dati², la cui istituzione risale, a onor del vero, ad un periodo precedente³, ma le cui recenti modifiche e lo specifico investimento ad essa destinato⁴ richiedono che su essa si ponga attenzione.

Essa si inserisce nel generale processo di trasformazione digitale ove l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*digital first*)⁵ è divenuta regola generale dell'attività amministrativa (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3-*bis*) e dei procedimenti amministrativi (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 41, comma 1).

Specifiche prescrizioni sono state rivolte allo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali cui è fatto obbligo di fare uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la formazione, la gestione e la disponibilità dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni⁶, al fine di consentirne la fruizione e la riutilizzazione⁷, a cui si aggiunge

le specifiche misure, a esempio, per lo sviluppo del Polo Strategico Nazionale, d.l. 6 novembre 2021, n. 150, conv. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

² La cui disciplina è individuata nell'art. 50-*ter* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

³ Esso è il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 recante Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche che ha introdotto la Piattaforma digitale nazionale dati nell'ordinamento italiano (d.lgs. 217/2017, art. 45, comma 2).

⁴ In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina l'Investimento 1.3 in tema di "Dati e interoperabilità", della Missione 1, C1 dedicata a "Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA" destinando 9,72 miliardi.

⁵ Sul principio di esclusività digitale e per la sua collocazione all'interno delle spinte europee si veda G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, per una lettura dell'amministrazione che sia nativa digitale e che superi i rallentamenti dettati dalla tenuta dei due regimi (cartaceo e digitale), si veda P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1, 2020, p. 43. Sull'uso della telematica per lo svolgimento dell'attività amministrativa si veda F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁶ L'ambito di applicazione soggettivo si estende anche ai gestori dei servizi pubblici, alle società a controllo pubblico e agli organismi di diritto pubblico (d.lgs. 82/2005, art. 2, comma 2).

⁷ Obblighi individuabili dalla lettura in combinato disposto degli artt. 2, 14, 15, 41, 50, d.lgs. 82/2005.

l'adozione di piani di azione a livello nazionale ed europeo⁸ che individuano la preferenza per l'adozione di tecnologie e di sistemi informatici che garantiscano l'interoperabilità.

Con la digitalizzazione della pubblica amministrazione si è assistito a una progressiva affermazione della rilevanza del patrimonio informativo pubblico che si è tradotta nella definizione in modo dettagliato della disciplina sulla gestione⁹ e sul riutilizzo dei dati¹⁰, nonché sulle modalità della loro circolazione tra amministrazioni pubbliche (d.lgs. 82/2005, art. 50), cui si è aggiunta una particolare disciplina per quei dati che sono elevati a base di dati di interesse nazionale (d.lgs. 82/2005, art. 60, comma 1).

⁸ Concentrando l'attenzione sugli interventi più recenti, il riferimento va anzitutto al *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, integrato dalle recenti comunicazioni che hanno a oggetto la creazione di una strategia europea per l'adozione dell'intelligenza artificiale nella società europea e nondimeno nel settore pubblico, tra cui il *Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale* (COM 2020) 65 final del 19 febbraio 2020, le *Linee guida etiche finali per un'intelligenza artificiale affidabile*, del Gruppo ad alto livello sull'intelligenza artificiale, pubblicate l'8 aprile 2019; il *Rapporto sulla responsabilità per l'Intelligenza Artificiale e altre tecnologie emergenti*, del Gruppo di esperti sulla responsabilità e le nuove tecnologie, pubblicato il 21 novembre 2019; la *Dichiarazione di cooperazione sull'intelligenza artificiale*, firmata da 25 paesi europei il 10 aprile 2018, che pone le basi per il *Piano coordinato sull'intelligenza artificiale*, recante Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM/2018/795 final; di recente con specifico focus sull'intelligenza artificiale il *Piano coordinato sull'Intelligenza Artificiale 2021*, COM(2021) 205 final, nonché la *proposta di regolamento europeo all'Intelligenza Artificiale*, COM(2021) 206 final. Sul tema specifico dell'interoperabilità si veda comunicazione del 26 dicembre 2010 dal titolo "*Verso l'interoperabilità dei servizi pubblici europei*", che comprende la *strategia europea per l'interoperabilità* (SED) e il *quadro europeo di interoperabilità* (QEI) del 23 marzo 2017, COM(2017) 134 final, nonché i *Piani di attuazione del QEI* e cioè *Programma ISA e Programma ISA2* (a far data dal 2016), il cui principale obiettivo è la creazione di una strategia uniformata a livello europeo che elimini le c.d. *e-barriers* amministrative per permettere di scambiare elettronicamente dati e informazioni tra amministrazioni nazionali e transnazionali, di cui è una recente applicazione il Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012; sulle potenzialità di questo strumento si veda D.-U. GALETTA, *La pubblica amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e diritto*, 3, 2018, p. 319 ss.

⁹ Su cui G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018.

¹⁰ Essa è ampiamente trattata nel titolo I del capo V del d.lgs. 82/2005, e completata da quella riconducibile, fra gli altri, all'art. 7 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; nonché d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, di recente modificata per effetto del recepimento della direttiva UE 1024/2019 sul riutilizzo dei dati pubblici.

2. La Piattaforma digitale nazionale dati come strumento di conoscenza e di condivisione del patrimonio informativo pubblico

La considerazione che il patrimonio informativo pubblico sia un «insieme di informazioni di interesse generale»¹¹, di utilità verso l'esterno ma anche e soprattutto tra amministrazioni pubbliche¹² riceve attuazione con la Piattaforma digitale nazionale (d.lgs. 82/2005, art. 50-ter)¹³. Essa è infrastruttura tecnica che innova la disciplina di circolazione e gestione dei dati pubblici, così rendendo possibile la creazione di un patrimonio pubblico condiviso, rilevante per l'esercizio delle funzioni istituzionali a livello nazionale e a livello europeo.

La Piattaforma digitale nazionale dati è strumento di conoscenza e di condivisione del patrimonio informativo pubblico, oltre i confini istituzionali della singola amministrazione poiché prevede l'obbligo di adesione per le amministrazioni pubbliche, cui si aggiungono ulteriori obblighi, come la messa a disposizione a favore dei soggetti abilitati ad accedervi dei dati di cui hanno la titolarità, nonché la previsione dello sviluppo delle interfacce applicative¹⁴ che ne permettono la fruizione.

La sua struttura tecnologica rende infatti possibile l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, in tal modo partecipando alla creazione di un sistema informativo pubblico unitario, che diviene base conoscitiva cui l'amministrazione pubblica può riferirsi per l'esercizio delle funzioni istituzionali.

In via di prima applicazione, in essa confluiscono dati raccolti per differenti finalità, che attengono alla situazione economica equivalente (ISEE),

¹¹ Sulla concezione del patrimonio informativo pubblico come bacino di informazioni che hanno valenza di interesse generale, si veda B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Diritto pubblico*, 3, 2007, p. 997 ss.

¹² Il processo di informatizzazione e poi di digitalizzazione ha inciso fin dal principio sulle attività sia interne (di *back office*), sia esterne (di *front office*); sul punto si veda F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, cit., p. 246 ss.

¹³ Di recente, l'Agenzia per l'Italia digitale ha adottato le linee guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma digitale nazionale dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati, su cui si è anche espresso il Garante della privacy con il parere n. 433 del 16 dicembre 2021.

¹⁴ Esse sono sviluppate dai soggetti abilitati attraverso il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e tenuto conto delle Linee guida rilasciate dall'AgID in tema di interoperabilità, e messe a disposizione nel "catalogo API", inteso quale registro su cui vi è stata certificazione della conformità di detti strumenti alla disciplina in tema di circolazione dei dati personali.

ai dati anagrafici, nonché ad ulteriori dati di cui è titolare l'Agenzia delle entrate¹⁵, con esclusione dei dati che attengono all'ordine e alla sicurezza pubblici, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla polizia giudiziaria e alla polizia economico-finanziaria (d.lgs. 82/2005, art. 50-ter, comma 3). Conoscenza unitaria del patrimonio informativo pubblico che produce l'effetto ulteriore di semplificazione degli adempimenti amministrativi poiché abilita il potere istruttorio di acquisizione d'ufficio delle amministrazioni pubbliche ogni qualvolta occorrono dati e informazioni che siano già in possesso dell'amministrazione pubblica procedente o di altre per lo svolgimento del procedimento amministrativo (l. 241/1990, art. 18). La creazione di sistemi informativi unitari non è novità assoluta nell'ordinamento italiano, in specie da quando l'utilizzo delle nuove tecnologie è stato elevato a strumento preferito anche per la gestione dei dati pubblici, interessando sia la fase di raccolta, sia di trasmissione (d.lgs. 82/2005, art. 50), poiché ha reso possibile un processo di raccolta di informazioni pubbliche per tipologie di contenuti, ove è privilegiata l'unitarietà della conoscenza, tra i diversi livelli istituzionali e territoriali (d.lgs. 82/2005, art. 60, su cui *ivi* par. 3), con effetto sullo svolgimento di funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.).

2.1 *La rilevanza europea della Piattaforma digitale nazionale dati*

La gestione del dato amministrativo e la relativa circolazione è oggetto di attenzione dell'Unione europea, che è intervenuta con una disciplina sul tema del dato¹⁶, oggetto di continua evoluzione¹⁷ e che in ragione della

¹⁵ Per l'individuazione dei quali è previsto un atto amministrativo adottato dal Direttore dell'Agenzia delle entrate che deroga al divieto della condivisione dei dati raccolti nell'esercizio della funzione di polizia economico-finanziaria.

¹⁶ La cui preminenza nel panorama odierno è evidente anche alla luce dell'elaborazione di alcuni principi che orientano la creazione e raccolta e cioè si richiede che sia garantita la facile rintracciabilità, l'accessibilità, interoperabilità e il riuso (la cui declinazione in inglese è *Findability, Accessibility, Interoperability, Reuse*, si da individuare i c.d. *FAIR principles* visualizzabili al sito: <https://www.go-fair.org/fair-principles/>), su cui M. WILKINSON, M. DUMONTIER, I. AALBERSBERG, et al., *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship*, in *Sci Data*, 3, 2016.

¹⁷ L'attenzione posta dalle istituzioni europee verso il tema dei dati – [indipendentemente dalla natura personale o non personale – ha subito un'accelerata nell'ultimo biennio, congiuntamente all'aumentata normazione europea in tema di intelligenza artificiale. Nel febbraio 2020

qualificazione – personale o non personale – ne individua la protezione¹⁸, anche per garantirne la libera circolazione¹⁹, e in ragione della titolarità pubblica definisce un obbligo sull'adozione di un formato tecnico²⁰ che ne assicuri il riutilizzo, sia per finalità commerciali che non commerciali²¹. Di recente, a livello europeo sono anche stati individuati i dati che sono considerati strategici²² contribuendo ad avviare un modello conoscitivo

è stata adottata una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – “Una strategia europea per i dati” COM/2020/66 final, a cui è seguita una proposta di regolamento in tema di governance dei dati (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla *governance* europea dei dati – “Atto sulla *governance* dei dati” COM(2020) 767 final), che si porrebbe come integrazione alla direttiva UE 1024/2019. L'intento della proposta di regolamento intende individuare le categorie dei dati riutilizzabili, il loro accesso anche transfrontaliero, settoriale e intersettoriale: la proposta predilige la necessità dell'individuazione di una chiara *governance* a livello dell'Unione europea e dei singoli Stati membri per garantire un agevole interscambio di dati, nonché l'individuazione di quelli che possono essere utilizzati per fini di ricerca e di quelli che hanno un alto valore per lo sviluppo del mercato unico digitale (*high value datasets*, su cui di recente è stato uno studio sulle finalità dell'apertura di detti sets, *High-value datasets: understanding the perspective of data providers*).

¹⁸ Da ultimo, regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati); nonché – per il contesto nazionale – d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 recante le disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679.

¹⁹ Regolamento (UE) 1807/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea che introduce la possibilità di archiviazione o di elaborazione dei dati anche all'esterno dei confini nazionali, riconoscendo altresì la possibilità che le amministrazioni pubbliche possano esercitare i propri diritti di accesso ai dati indipendentemente dal luogo di archiviazione o elaborazione, purché all'interno dell'Unione europea. Il regolamento si applica ai dati che non si riferivano a una persona fisica identificata o identificabile, come possono essere i dati sulle condizioni meteorologiche prodotti da sensori installati sulle turbine eoliche o i dati sulle esigenze di manutenzione delle macchine industriali; nonché i dati che sono stati anonimizzati in un momento successivo, secondo un corretto processo di anonimizzazione del dato.

²⁰ Formati che garantiscano la leggibilità meccanica, anche detta *machine-readable* e il formato aperto.

²¹ Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione), recepita in Italia con d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE.

²² Sono i c.d. *high value dataset* o “serie di dati di elevato valore”, art. 2, punto 10, direttiva UE 1024/2019, in particolare lo sono le categorie individuate nell'allegato I della direttiva UE 1024/2019 che riuniscono dati geospaziali, dati relativi all'osservazione della terra e all'am-

centralizzato del patrimonio informativo pubblico *per tipologie di dati*, accessibile²³ con le piattaforme.

La creazione di un'infrastruttura tecnologica per la condivisione del patrimonio informativo pubblico produce anche effetti transfrontalieri²⁴, poiché la Piattaforma digitale nazionale dati aderisce al *Single Digital Gateway*²⁵, che è strumento che fornisce l'accesso ai cittadini e alle imprese sulle informazioni relative ai servizi pubblici erogati nei singoli Stati membri, allo scopo altresì di semplificare gli oneri amministrativi richiesti nei differenti Stati membri.

La rilevanza europea della piattaforma si definisce altresì in ragione della sua capacità di essere strumento di congiunzione con le amministrazioni pubbliche di altri Stati membri, così partecipando alla creazione di uno spazio unico europeo di dati, che è obiettivo della Strategia europea dei dati²⁶ e del

biente; dati meteorologici, dati statistici, dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese, nonché dati relativi alla mobilità; la loro strategicità è valutata discrezionalmente dalla Commissione europea sulla base dell'impatto che la riutilizzazione dei dati può comportare alla società, per effetto della possibilità che i terzi possano creare servizi e applicazioni a valore aggiunto. È interessante notare come tutte le categorie individuate come strategicamente rilevanti (*big value datasets*) attengono a dati che le pubbliche amministrazioni raccolgono o utilizzano per finalità istituzionali proprie: per esempio, rientrano nella categoria relativa ai dati geospaziali, le banche dati che raccolgono gli indirizzi e che oggi possono dirsi raccolte nell'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU), nel Repertorio nazionale dei dati territoriali e nell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR); la tracciabilità dei consumi energetici e delle immagini satellitari, invece, rientrerebbero senza dubbio nella categoria di osservazione della Terra e dell'ambiente, anche i dati provenienti dai sensori di rilevazione meteorologica sono senz'altro di interesse pubblico, rientrando nella categoria dei dati meteorologici e ad oggi sicuramente rientranti nella tipologia dei dati raccolti nel repertorio nazionale dei dati territoriali.

²³ Dalla qualificazione di strategicità derivano oneri gravanti su chi raccoglie i dati che si traducono in prescrizioni tecniche imprescindibili, tra cui la garanzia della loro qualità, la scelta di un formato che renda i dati leggibili meccanicamente sì da permettere lo scaricamento e l'analisi tramite interfacce applicative (*Application Programming Interfaces*, c.d. APIs), per effetto della loro disponibilità gratuita.

²⁴ È imposto l'obbligo all'amministrazione pubblica di rendere disponibile l'accesso alle informazioni anche a livello transfrontaliero, anche attraverso l'istituzione di un sistema tecnico per lo scambio automatizzato di dati (artt. 13 e 14, reg. UE, 1724/2018, cit.).

²⁵ Esso è lo Sportello unico digitale istituito con reg.. UE, 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018.

²⁶ Strategia adottata nel febbraio 2020 con una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – "Una strategia europea per i dati" COM/2020/66 final.

mercato unico digitale²⁷, ove il libero flusso dei dati²⁸ vale circolazione della conoscenza con effetti anche sulla libertà di circolazione, tra cui quella delle persone.

La condivisione europea dei dati pertanto assume rilevanza per la creazione di uno spazio amministrativo europeo, che considera le amministrazioni pubbliche nazionali ed europee come parte di un sistema integrato²⁹. Così è l'interesse comune europeo che giustifica il presupposto per l'intervento delle istituzioni europee di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri (art. 5, TFUE), poiché è la previsione di una *governance* europea dei dati³⁰ che garantisce il superamento dei «particolarismi degli ordinamenti nazionali»³¹, espresso, a esempio, dalle differenti modalità che ne permettono la condivisione.

3. Il patrimonio informativo pubblico attraverso le basi di dati di interesse nazionale e le piattaforme pubbliche

La Piattaforma digitale nazionale dati è stata preceduta da interventi che hanno centralizzato la fruibilità dei dati pubblici, in ragione della tipologia di dati e dell'omogeneità dei contenuti. Sono state così istituite banche dati a livello nazionale³², note come base di dati di interesse naziona-

²⁷ Con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – “Strategia per il mercato unico digitale in Europa”, COM/2015/192 final sono stati adottati numerosi atti legislativi su svariati temi (commercio elettronico, copyright, telecomunicazioni, *cybersecurity*, *free flow* di informazioni, miglioramento delle condizioni di connessione) per la realizzazione del mercato unico digitale.

²⁸ La circolazione dei dati non personali è disciplinata dal reg. UE, 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce un quadro normativo che vieta la localizzazione dei dati, così obbligando alla messa a disposizione degli stessi alle autorità competenti e favorendo la portabilità dei dati.

²⁹ R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2017, pp. 191-208.

³⁰ Su cui *ivi* nota 24.

³¹ D.-U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di cooperazione amministrativa dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2009, p. 1689 ss.

³² Per lo più le basi di dati di interesse nazionale sono istituite presso i Ministeri in ragione della tipologia di dati contenuti e così l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) è istituita presso il Ministero dell'interno; il casellario giudiziale si trova presso il Ministero della giustizia; gli Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo si trovano presso il Mi-

le, con obbligo di conformazione delle amministrazioni pubbliche che hanno previsto un'organizzazione differente³³.

Base di dati nazionali, cui si aggiungono le piattaforme pubbliche, che realizzano l'effetto di superare la frammentarietà³⁴ del patrimonio informativo pubblico, semplificando, tra gli altri, l'esercizio del potere di acquisizione d'ufficio e altresì di promuovere una capacità conoscitiva basata sulla logica dei dati (su cui *infra*, par. 4-6).

Il superamento dell'autonomia organizzativa giustificato dalle tipologie di dati determina l'abbandono di un approccio secondo criteri disomogenei (c.d. metodo "*a silos*")³⁵, ove la raccolta dei dati in un luogo virtuale, garantisce che le amministrazioni pubbliche possano accedervi in tempo reale oppure in modalità asincrona, per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali utilizzando i dati grezzi oppure a seguito di analisi complesse (d.lgs. 82/2005, art. 50, comma 2).

Ne è un esempio, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (nel prosieguo, ANPR)³⁶ che raccoglie i dati anagrafici di cittadini italia-

nistero dell'interno; dell'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA) sono titolari il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute.

³³ Così a esempio le eventuali banche dati regionali in tema di appalti devono conformarsi alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

³⁴ Il fenomeno è conseguenza della logica proprietaria del possesso dei dati pubblici che comporta un approccio alla gestione dei dati secondo logiche "*a silos*", che escludono forme di comunicazione e interoperabilità tra amministrazioni pubbliche; sul fenomeno come causa di rallentamento dello sviluppo delle politiche di digitalizzazione del settore pubblico, si veda E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 372-373.

³⁵ A conferma che la separazione del patrimonio informativo pubblico è pur sempre da intendersi in senso *relativo* e non assoluto, che è peculiarità tipica del settore pubblico, poiché, in ultima istanza, l'unità dell'ordinamento, che vale come limite all'autonomia, prevale sull'autonomia delle pubbliche amministrazioni perciò superando le differenze di materie e cioè potendosi applicare sia per il patrimonio pubblico economico che è oggetto di finanza pubblica, sia per il patrimonio pubblico informativo che invece oggetto specifico della materia del coordinamento informativo statistico e informatico, potendo però ben essere di supporto al coordinamento del patrimonio pubblico economico.

³⁶ Precedentemente a detta infrastruttura, era operativo il Sistema di Accesso e Interscambio anagrafico (SAIA), un'infrastruttura di rete su cui amministrazioni *fornitrici* inserivano e aggiornavano i dati sulle informazioni anagrafiche essenziali contenute nell'indice nazionale anagrafe (INA). Il SAIA rappresentava il luogo dove i flussi informativi sui dati anagrafici erano coerenti, univoci e costantemente aggiornati e dove le amministrazioni fruitrici potevano accedere in tempo reale. In questo modo il SAIA fungeva da snodo tecnico delle informazioni relative

ni³⁷ e dei cittadini italiani residenti all'estero precedentemente raccolti nei registri dell'anagrafe della popolazione residente di rilievo locale (Comuni)³⁸ attraverso l'acquisizione automatica in via telematica; in particolare, in linea con la precedente disciplina³⁹, l'ANPR provvede agli adempimenti anagrafici⁴⁰ e perciò raccoglie i dati⁴¹ relativi agli individui residenti⁴², ma anche di quelli relativi alla famiglia⁴³ e dei conviventi⁴⁴ e li iscrive⁴⁵, modifica e cancella⁴⁶ nel registro, su dichiarazione spontanea dell'interessato (art. 13, d.P.R. 30 maggio 1989, n.

alla popolazione residente da diramarsi alle pubbliche amministrazioni autorizzate a riceverle, per mezzo della sottoscrizione di un'apposita convenzione con il Ministero dell'interno (d.m. 13 ottobre 2005, n. 240, art. 5). Il SAIA e l'INA hanno rappresentato un sistema informativo di particolare importanza poiché raccoglievano dati in formato digitale e in modo standardizzato, rendendo perciò quel bacino di dati un efficace strumento di conoscenza a fini statistici, di cui, per esempio, l'ISTAT ha fruito per le proprie rilevazioni statistiche. Sulla disciplina dell'ANPR si veda E. JONA, *Il servizio di anagrafe alle soglie della digitalizzazione*, in *Federalismi.it*, 18, 2020.

³⁷ Ossia "subentra all'indice nazionale delle anagrafi (INA)", istituito dalla l. 24 dicembre 1954, n. 1228, art. 1, comma 5.

³⁸ Per espressa previsione di legge, infatti, ogni Comune aveva l'obbligo di tenere l'anagrafe della popolazione residente (l. 24 dicembre 1954, n. 1228, art. 1, comma 1), da cui ne derivavano poteri ulteriori, tra cui quello di polizia sanitaria ossia di verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il cittadino risiedeva (l. 1228/1954, art. 1, comma 2).

³⁹ L. 1228/1954, art. 1, comma 3 letto in combinato disposto con d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, art. 1, comma 1 che individua la disciplina di dettaglio e, precisamente, le informazioni che devono essere raccolte in detto registro e cioè: «le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza», nonché dei senza fissi dimora che nel Comune hanno fissato il domicilio.

⁴⁰ In piena coerenza con la scelta di centralizzare l'ordinamento dell'anagrafe, tutti gli adempimenti che precedentemente erano compiuti dalle anagrafi dei comuni, sono compiuti dall'ANPR (d.P.R. 223/1989, art. 1).

⁴¹ Le tipologie di dati – che si indicano più specificatamente nel prosieguo – sono altresì indicate nel d.p.c.m. n. 194/2014, art. 2, comma 1.

⁴² Per il dettaglio dei dati riferiti all'individuo si veda d.P.R. 223/1989, art. 20 tra cui, a titolo esemplificativo, nome, cognome, data di nascita.

⁴³ Di cui la disciplina di dettaglio specifica che si rendono necessari tanto i dati relativi all'unità famiglia quanto quelli delle singole persone (d.P.R. 223/1989, art. 21).

⁴⁴ Ossia dei dati che oltre a identificare i singoli componenti della convivenza, indichino anche la specie e la denominazione della convivenza (d.P.R. 223/1989, art. 22).

⁴⁵ Secondo le modalità di iscrizione (per nascita, per espressa richiesta, per accertamento) individuate nel d.P.R. 223 del 1989, art. 7.

⁴⁶ Nel rispetto delle modalità individuate dal d.P.R. 223/1989, art. 11 e cioè al verificarsi di eventi come la morte, il trasferimento, l'irreperibilità accertata.

223) oppure a seguito di sollecito da parte dell'ufficiale d'anagrafe e, in caso di inerzia, in seguito ad accertamento d'ufficio (l. 24 dicembre 1954, n. 1228, art. 5 in combinato disposto con d.P.R. 223/1989, art. 15), nonché da ultimo i dati delle liste elettorali⁴⁷. La raccolta centralizzata di questi dati garantisce ugualmente che gli enti locali possano avere la disponibilità dei dati che erano tenuti a gestire⁴⁸, con il vantaggio aggiuntivo di poter altresì accedere in modo puntuale quando non anche massivo a dati anagrafici relativi a informazioni di territori che non rientrano nella propria competenza. Ciò è assicurato dalla disciplina di dettaglio (d.p.c.m. 23 agosto 2013, n. 109 e d.p.c.m. 10 novembre 2014, n. 194) che, individuando i criteri tecnici univoci⁴⁹, permette la fruibilità dei dati ivi contenuti.

La disponibilità, ossia la possibilità di accedere a quei dati, consultarli e scaricarli per finalità istituzionali, è solamente una delle attività che l'ANPR garantisce ai Comuni, poiché è altresì garantita la possibilità di gestione e di modifica all'occorrenza e in tempo reale dei dati di cui si conosce – per dichiarazione volontaria o indotta dall'ufficiale d'anagrafe o accertata d'ufficio⁵⁰ – l'inesattezza, sia essa per errore o per vetustà, e da cui perciò se ne ricava un'ulteriore funzione e cioè quella del controllo della qualità dei dati⁵¹ ivi contenuti.

⁴⁷ Così a seguito della recente riforma prevista con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 39, comma 1, lett. b), conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108.

⁴⁸ Il servizio di anagrafe è infatti gestito dal Comune grazie all'attribuzione al sindaco delle funzioni di competenza statale, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54; su cui R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006.

⁴⁹ Tra questi, per esempio, vi è l'indicazione dei formati che i vari documenti devono assumere e in particolare l'obbligo che il formato adottato sia aperto (allegato D, d.p.c.m. 194/2014).

⁵⁰ L. 1228/1954, art. 5, in combinato disposto con d.P.R. 223/1989, art. 15.

⁵¹ Sul tema della qualità dei dati si veda E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, Maggioli, 2008, p. 253 ss.; e di recente ID., *Qualità dei dati pubblici, big data e amministrazione pubblica*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, pp. 117-130.

4. *Gli effetti sull'esercizio delle funzioni amministrative*

La modalità digitale di conservazione dei dati e la gestione centralizzata attraverso le basi di dati di interesse nazionale e la Piattaforma digitale nazionale dati hanno effetti sull'esercizio delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche, sia perché promuove un modello di erogazione di servizi pubblici online secondo il paradigma del *Government as a platform*⁵², sia perché incide sul potere di acquisizione d'ufficio (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 6, comma 2, lett. b); d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, art. 43), che può essere esercitato su quei dati e documenti che sono detenuti dalla amministrazione procedente oppure da altre, per finalità istituzionali (l. 241/1990, art. 18).

La modalità di esercizio del potere di acquisizione d'ufficio, alternativamente declinato come consultazione o acquisizione, è pur sempre esercitato per il tramite degli strumenti informatici, che, come si è detto, da tempo sono stati elevati a mezzo preferito di svolgimento e di organizzazione dell'attività amministrativa (d.lgs. 82/2005, art. 12) e che assicurano pur sempre la certezza della fonte di provenienza (d.P.R. 445/2000, art. 43, comma 6). Questo può essere esercitato qualora il privato abbia reso con dichiarazione sostitutiva di certificato⁵³ o di un atto di notorietà⁵⁴ recante infor-

⁵² Esso si pone come evoluzione del precedente modello conosciuto dall'*e-government*, promosso, tra i tanti documenti europei, dall'*Action government Plan* 2016-2020 e dalla Dichiarazione di Tallinn sull'*e-government* del 2017, con l'idea di definire anche i valori entro cui un'amministrazione pubblica completamente digitale deve affermarsi. A tal proposito, il concetto di *Government as a platform* si riferisce a una modalità di essere dell'amministrazione pubblica che si vuole che eroghi completamente i servizi in modalità digitale, garantendo l'accessibilità senza discriminazioni, così promuovendo determinati valori che concorrono a definire il paradigma del Governo come una piattaforma. Per i valori affermati si veda la Dichiarazione di Berlino, "Società e governo digitale entro il 2024" che afferma il necessario rispetto dei diritti fondamentali e dei valori di una società democratica, l'importanza di fornire le competenze necessarie per l'utilizzo consapevole delle nuove tecnologie nonché uno sviluppo umano-centrico dei sistemi digitalizzati, cui fa seguito da ultimo la Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, COM(2022) 28 final; per gli obiettivi che attengono maggiormente agli strumenti tecnici e alle infrastrutture necessarie si veda la Comunicazione della Commissione 19 febbraio 2020 (COM(2020) 67 final "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" e la Comunicazione della Commissione 9 marzo 2021 (COM(2021) 118 final "Bussola per il digitale 2030").

⁵³ Si intende il documento, sottoscritto dall'interessato, prodotto in sostituzione del certificato, ossia del documento rilasciato da una amministrazione pubblica, con funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche (d.P.R. 445/2000, art. 1, lett. f), g).

⁵⁴ Si intende il documento sottoscritto dall'interessato, concernente stati, qualità personali e fatti, che siano a diretta conoscenza di questi (d.P.R. 445/2000, art. 1, lett. h).

mazioni riguardanti stati⁵⁵, qualità personali⁵⁶ e fatti⁵⁷ e ciò vale anche quando le informazioni non siano state oggetto di una dichiarazione sostitutiva dell'interessato (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, artt. 46-47)⁵⁸, ma di un documento⁵⁹ in possesso o detenuto istituzionalmente da una pubblica amministrazione. In tal ultimo caso l'amministrazione pubblica o il gestore di pubblici servizi hanno l'obbligo dell'acquisizione d'ufficio delle informazioni medesime, salvo l'onere dell'interessato di fornire all'amministrazione gli elementi strettamente necessari alla ricerca dei documenti per definire l'esattezza del contenuto di quelle informazioni, come regola generale di esercizio (l. 241/1990, art. 18, comma 1). Molti gli esempi già conosciuti di acquisizione d'ufficio per il tramite di banche dati pubbliche per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali. A esempio, l'amministrazione finanziaria, investita del potere di

⁵⁵ Tra cui, lo stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero; lo stato di famiglia, lo stato di disoccupazione; ma anche informazioni sulle generalità come la data e il luogo di nascita; la residenza; la cittadinanza; il godimento dei diritti civili e politici; tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile; di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

⁵⁶ Tra cui, l'iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni; l'appartenenza a ordini professionali; il titolo di studio e gli esami sostenuti; la qualifica professionale posseduta, il titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica; la qualità di pensionato e la categoria di pensione; la qualità di studente; la qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili; l'iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo; tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio; la qualità di vivenza a carico.

⁵⁷ Come l'esistenza in vita; la nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente; la situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali; l'assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto; il possesso e il numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria; di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale; di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali; di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

⁵⁸ L'autocertificazione rappresenta la scelta del legislatore nel senso di agevolare le incombenze istruttorie procedurali; su cui L. DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

⁵⁹ Il documento informatico è considerato quale fonte di dati, giacché esso è considerato come «la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti (d.lgs. 82/2005, art. 1, lett. p)».

accertamento⁶⁰ sulla corretta dichiarazione della somma imponibile da parte dei contribuenti è, conseguentemente, chiamata a controllare che gli stessi abbiano adempiuto agli oneri loro imposti.

Per fare ciò, essa può accedere e acquisire direttamente i dati detenuti da altre amministrazioni⁶¹, con la conseguenza che il dispositivo degli atti autoritativi di accertamento è fondato su un'attività istruttoria basata in modo significativo sull'integrazione tra differenti dati⁶².

Potere di acquisizione d'ufficio attraverso la Piattaforma digitale nazionale dati che può essere di utilità per superare la mancanza di dati immodificabili o comunque facilmente acquisibili d'ufficio dalla pubblica amministrazione in una procedura concorsuale senza esclusione del candidato⁶³, rappresentando al più il presupposto per l'esercizio del potere di «richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti» (l. 241/1990, art. 18, comma 2) o, al più, fondare l'attivazione del soccorso istruttorio⁶⁴.

Stesso dicasi per la partecipazione ad una gara ad evidenza pubblica, ove esiste già un'organizzazione delle infrastrutture tecniche che garantisce l'in-

⁶⁰ Sebbene sia necessario ricordare che questa tipologia comprenda al suo interno diversi metodi di accertamento, basati su logiche di funzionamento differenti, come i parametri, gli studi di settore, l'accertamento sintetico per mezzo del redditometro.

⁶¹ In particolare, l'amministrazione finanziaria può accedere ai dati in possesso di amministrazioni statali, regionali e locali, ma anche di dati che sono in possesso di enti pubblici non economici, come anche dei pubblici ufficiali e nondimeno degli organi ispettivi e di vigilanza. All'amministrazione finanziaria è altresì riconosciuto l'accesso ai dati detenuti da istituti bancari o di coloro che sono tenuti a tenere una contabilità dei dati, si veda in tal senso A. MARCHESSELLI, *Accertamenti tributari e difesa del contribuente. Poteri e diritti nelle procedure fiscali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 41 ss.

⁶² Sull'utilizzo delle tecnologie ICT come strumento per fondare innovative modalità di esercizio del potere istruttorio, grazie, a esempio, all'integrazione dei dati, si veda A. MASUCCI, *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2008.

⁶³ Ancora di recente, è stato affermato che la legittimità dell'esclusione di un candidato per effetto dell'errata compilazione della domanda si fonda sulla *ratio* della materia concorsuale e cioè il confronto concorrenziale tra aspiranti (Consiglio di Stato, sez. III, 20 giugno 2019 – 27 giugno 2019, n. 4325).

⁶⁴ È stato riconosciuto l'obbligo per la pubblica amministrazione di ricorrere al soccorso istruttorio nel caso di compilazione errata di una domanda di partecipazione, così annullando il provvedimento con cui l'amministrazione aveva escluso il candidato (TAR Veneto, sez. I, 9 febbraio 2017, n. 144).

terconnessione e l'intercambiabilità tra amministrazioni pubbliche⁶⁵ attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche di *e-procurement*⁶⁶ a loro volta interconnesse⁶⁷ con i sistemi informativi propri (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 29, comma 4)⁶⁸. In tal modo, la disciplina speciale permette che la mancanza nella domanda di partecipazione di requisiti non già soggetti all'obbligo di soccorso istruttorio (d.lgs. 50/2016, art. 83, comma 9) possa essere superata dall'obbligo di «richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti» (l. 241/1990, art. 18, comma 2), qualora manchino requisiti non dichiarati ma reperibili in altre banche dati pubbliche.

5. Il coordinamento informativo statistico e informatico per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche

I recenti interventi che istituiscono nuove basi di dati di interesse nazionale e di piattaforme pubbliche affermano una preferenza per strumenti

⁶⁵ Nel caso di specie, tra le banche dati dell'ANAC, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

⁶⁶ Per le riflessioni in tema di *e-procurement*, si veda G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 321 ss.; Id., *The role of IT solutions in the award and execution of public procurement below threshold and list B services: overcoming e-barriers*, in D. DRAGOS, R. CARANTA (a cura di), *Outside the EU Procurement Directives - Inside the Treaty?*, European Procurement Law Series, 4, Copenhagen, Djøf Publishing, 2012, pp. 373-395; F. DI LASCIO, *Appalti elettronici e aggregati (artt. 55-58)*, in M. CLARICH, G. FIDONE, G. FONDERICO (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. p. 441 ss.; F. PINTO, *L'utilizzo delle piattaforme informatiche da parte della pubblica amministrazione: tra falsi miti e veri rischi*, in *Amministrativamente*, 2018, p. 9 ss.; C. GUARDAMAGNA, *Aggregazione e digitalizzazione nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, pp. 993-1015; S. CRESTA, *Procedure elettroniche e strumenti di acquisto telematici nel nuovo Codice dei Contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 981-992.

⁶⁷ La realizzazione di questa infrastruttura pone infatti a carico delle amministrazioni pubbliche coinvolte l'obbligo di predisporre un protocollo generale che definisca le regole di interoperabilità e le modalità di interscambio dei dati e degli atti *tra* le rispettive banche dati (d.lgs. 50/2016, art. 29, comma 4-*bis*).

⁶⁸ Appare irrilevante che la finalità esplicita per cui detta infrastruttura è stata sviluppata sia l'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità e cioè la garanzia della trasparenza: una interpretazione letterale di questa disposizione comporterebbe una indebita limitazione non solo dell'ambito oggettivo di operatività ai soli atti che attengono alla «programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni» (d.lgs. 50/2016, art. 29, comma 1), ma anche della portata innovativa in essa racchiusa.

che garantiscono l'unitarietà del patrimonio pubblico informativo⁶⁹ e la semplificazione di attività proprie dell'amministrazione pubblica⁷⁰.

L'interesse nazionale alla conoscenza del patrimonio informativo pubblico sotteso alla trasformazione in senso digitale e di accentramento cui si è fatto cenno è soddisfatto dall'introduzione di disposizioni legislative che sono espressione della potestà legislativa esclusiva di coordinamento informativo statistico e informatico (art. 117, comma 2, lett. r), Cost.)⁷¹. La previsione di una disciplina sul funzionamento del sistema di circolazione dei dati pubblici realizza, come effetto ultimo, una convergenza istituzionale⁷²,

⁶⁹ Valgono per il patrimonio informativo pubblico le medesime considerazioni che giustificano il potere di coordinamento della finanza pubblica che identificano in questo un unico patrimonio pubblico come conseguenza dell'unitarietà della popolazione di riferimento organizzata in comunità unitaria; per questa considerazione si veda R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle regioni. La lezione dell'esperienza*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, Milano, Giuffrè, 2016, spec. p. 141.

⁷⁰ In tal caso il riferimento è alla recente istituzione della Piattaforma notifiche digitali degli atti pubblici (PND) che permette all'amministrazione pubblica di notificare, con valore legale, atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni attraverso la messa a disposizione sulla piattaforma i corrispondenti documenti informatici da notificarsi, di cui è data altresì notizia ai destinatari attraverso l'invio al domicilio digitale eletto, in assenza del quale è in ogni caso garantito l'invio in modo analogico (d.l. 76/2020, art. 26 conv. in l. 120/2020). Sono attualmente in utilizzo anche la piattaforma per i pagamenti elettronici (pagoPA) che vale come mezzo unitario per il pagamento in modalità esclusivamente digitale a differenti amministrazioni pubbliche (d.lgs. 82/2005, art. 5).

⁷¹ Lo sviluppo e la diffusione sono stati affidati al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale può altresì utilizzare le competenze e le strutture della società PagoPA S.p.a. Sulla rilevanza della competenza legislativa esclusiva dello Stato come soluzione alla frammentazione delle soluzioni informative regionali si veda F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, Maggioli, 2008, p. 153 ss., ma anche B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informativo: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Dir. Inf.*, 1, 2005, p. 109 ss.

⁷² Convergenza che deriva dalla qualificazione di principio immanente dell'unità dell'ordinamento, che si afferma e non si sminuisce anche in presenza di una pluralità di ordinamenti, che può essere ora l'insieme degli enti territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114, comma 1, Cost.), ora l'appartenenza della Repubblica all'Unione europea (art. 117, comma 1, Cost.), su cui R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, cit., p. 133; sulla convergenza istituzionale come inscindibile da quella informativa si veda F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2011, spec. p. 666 ss.

attraverso il superamento del «razionamento fra la pluralità di soggetti coinvolti nel circuito notiziale»⁷³.

Le previsioni anche di natura tecnica⁷⁴ che individuano linguaggi, procedure e standard omogenei istituiscono un sistema complessivamente coordinato⁷⁵, che garantisce la comunicabilità tra i sistemi informatici dell'amministrazione pubblica, realizzando un sistema conoscitivo pubblico che è espressione di garanzia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento generale della Repubblica (artt. 5 e 120, Cost.).

È proprio l'interesse nazionale o l'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, anche economicamente rilevanti⁷⁶, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa, che giustificano l'attrazione in sussidiarietà alla funzione legislativa dello Stato: è così l'esercizio unitario che permette

⁷³ Ove il superamento della frammentarietà era un'esigenza espressa già con d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che in tema di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, prevedeva un coordinamento delle informazioni tra i diversi livelli di governo attraverso sistemi informativo- statistici automatizzati che permettessero la fruizione di quelle su tutto il territorio nazionale (d.lgs. 112/1998, art. 6), sul punto F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, cit., spec. p. 664. La frammentarietà delle informazioni è altresì conseguenza della molteplicità di relazioni disomogenee, perché intercorrono tra istituzioni che non sono omogenee, ma di cui il principio di unità dell'ordinamento rappresenta il limite ultimo alle autonomie, così R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, cit., spec. p. 132.

⁷⁴ Di recente, si vedano gli interventi nazionali che incidono sulla struttura organizzativa dell'amministrazione pubblica, attraverso la razionalizzazione dei *datacenters* e cioè la diminuzione dei server ove sono archiviati i dati raccolti, la migrazione verso la dimensione *cloud*, nonché la promozione della logica del software libero ossia della riutilizzabilità di software già utilizzati da altre amministrazioni pubbliche, così i Piani triennali per l'Informatica della Pubblica amministrazione 2017-2019, 2019-2020, 2020-2022 emanati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), a cui si aggiungono le linee guida (d.lgs. 82/2005, art. 71).

⁷⁵ Così Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 50.

⁷⁶ Con ciò giustificando la negazione dell'autonomia giuridica nella gestione dei dati, in generale (d.lgs. 82/2005, art. 50) e in particolare, quando essi consentono il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza delle autonomie locali (art. 117, comma 3, Cost.), su cui Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 36; sui limiti inderogabili per le autonomie giuridiche si veda A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, p. 34 ss.; nello specifico per i limiti derivanti dalle autonomie come conseguenza del coordinamento della finanza pubblica, R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, cit., spec. pp. 125-126.

di attrarre sia la funzione amministrativa⁷⁷ sia la funzione legislativa, anche giustificando la deroga al riparto di competenze costituzionalmente definito. Gli interventi di cui si è detto portano ad affermare che l'amministrazione digitale trova il fondamento in una competenza trasversale⁷⁸ ove non si ritenga – come appare preferibile – che essa possa avere copertura nella materia esclusiva statale di coordinamento informativo statistico, ove l'uniformità ha rilevanza *ex se* al di là del legame applicabile dalle rilevazioni e analisi dei dati. Così, è costituzionalmente legittimo l'intervento del legislatore nazionale quando è espressione della promozione di progetti strategici in tema di digitalizzazione, o indica specifiche modalità di espletamento di alcuni servizi, oppure introduce modalità telematiche per le relazioni con l'amministrazione pubblica (es. il domicilio digitale) poiché esse attengono a un coordinamento che è di tipo tecnico. È l'attrazione a questa materia che permette al legislatore statale di derogare al criterio di ripartizione delle competenze, così potendo incidere su materie come il turismo e l'organizzazione amministrativa, poiché, in ultima istanza, esse soddisfano l'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, interessando la determinazione dei livelli essenziali⁷⁹.

Il mero coordinamento tecnico non è dunque la sola espressione del potere di coordinamento informativo statistico e informatico, benché ne sia una parte rilevante, poiché esso incide altresì sulla qualità dei servizi che da questo coordinamento deriva in termini di conoscenza che si estende sull'intero territorio nazionale; sono le materie di rilevante

⁷⁷ Sulle origini del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano, si veda M. CONSITO, *Accreditamento e terzo settore*, Napoli, Jovene, 2009, spec. p. 67 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003; per il principio di sussidiarietà come nuovo paradigma per un diritto amministrativo plurale, si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 Cost. u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berté*, Napoli, Jovene, 2005.

⁷⁸ Qualificazione che permette di dichiarare la costituzionalità dell'intervento legislativo statale, anche puntuale e analitico, pur nelle materie ove sussistono competenze legislative regionali; la prevalenza dell'intervento statale in tal caso sarà soggetto a un controllo di costituzionalità, da esercitarsi in concreto, avendo riguardo alla finalità perseguita e perciò essendo guidato dai criteri di proporzionalità e adeguatezza; sul punto si veda, la qualificazione di materia trasversale della tutela della concorrenza, cui afferisce la disciplina in tema di appalti, così Corte cost., 19 novembre 2007, n. 401.

⁷⁹ In questo senso Corte cost., 9 novembre 2016, n. 251.

interesse nazionale che richiedono una disciplina uniforme, a fortiori quando essa è interessata dalla disciplina a livello comunitario. Così, nella materia dell'agricoltura l'esigenza conoscitiva complessivamente coordinata è soddisfatta attraverso la creazione di una banca delle terre agricole perché strumento che restituisce un'immagine aggiornata dei terreni e delle aziende agricole⁸⁰, cui si aggiunge l'istituzione del sistema informativo per il biologico (SIB), infrastruttura a sua volta partecipe dell'infrastruttura del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).

In questa materia, la misura tecnico-operativa istituita è quel mezzo idoneo a garantire il coordinamento complessivo di un interesse nazionale, che giustifica la possibilità di surroga⁸¹ del sistema informatico statale a quello informatico regionale; ciò si pone come scelta idonea a garantire l'esecuzione degli impegni assunti verso l'Unione europea⁸², poiché, a contrario, l'assenza di un continuo e uniforme flusso di informazioni sarebbe di ostacolo alla corretta comprensione della realtà amministrata⁸³. Parimenti, è la necessità di assicurare una conoscenza unitaria delle notizie sull'attività di impresa che impone un obbligo di comunicazione a carico delle Regioni che si sostanzia nell'invio di ogni provvedimento amministrativo adottato al fascicolo unico d'impresa, ove la previsione di procedure e termini omogenei a livello nazionale è requisito neces-

⁸⁰ Istituito presso l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) al fine di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli (l. 28 luglio 2016, n. 154, art. 16).

⁸¹ Possibilità di surroga riconosciuta anche in altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, quando il potere unilaterale statale è conseguenza di un mancato accordo raggiunto "seriamente e sinceramente" con le Regioni, così Corte cost., 7 ottobre 2013, n. 239, anche R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2015, spec. p. 651.

⁸² Giustifica questa posizione, Corte cost., 8 maggio 2018, n. 139.

⁸³ Stessa esigenza conoscitiva sorregge l'istituzione del Sistema Informativo del Demanio marittimo per la gestione dei beni del demanio marittimo, che garantisce la conoscenza dello stato dei luoghi, nonché la gestione delle destinazioni d'uso, anche al fine di assicurare la progressiva apertura alla concorrenza di tutte quelle attività che sono oggetto di concessione, sul punto si veda P.M. ROSA SALVA, *Il Sistema Informativo del Demanio marittimo (Sid): uno strumento di e-government tra problematiche applicative e partecipative*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2019, p. 767 ss.

sario per raggiungere la finalità di una conoscenza che è completa e tempestiva⁸⁴.

6. Considerazioni conclusive

La Piattaforma digitale nazionale dati è così strumento che supporta le amministrazioni pubbliche nella gestione digitale del patrimonio informativo pubblico, promuovendo una logica basata sui dati che, attraverso gli strumenti di informazione e comunicazione⁸⁵, degli algoritmi-deterministici e delle applicazioni di intelligenza artificiale, valorizza il potenziale conoscitivo dei dati⁸⁶ ed è pertanto strumento idoneo ad attuare il buon andamento, che diviene buona amministrazione nel contesto europeo (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41)⁸⁷.

⁸⁴ Disposizioni in tema di coordinamento informativo statistico che abbiano a oggetto l'attività di impresa si pongono come esigenza idonea a soddisfare altresì conoscenze utili ai fini della tutela della concorrenza, cui in parte sono preposte le camere di commercio, attraverso l'attività di tenuta dei registri delle imprese, poiché la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica, manifesta la strumentalità che esse assumono per il perseguimento di politiche pubbliche; sulla natura giuridica delle Camere di commercio successivamente alla disciplina che ne ha ridefinito l'organizzazione, si veda Corte cost., 19 aprile 2017, n. 86).

⁸⁵ Sul tema si veda R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, p. 11 ss.; ID., *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, p. 305 ss.; J.B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2019, p. 619 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, ESI, 2019; D.-U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0?*, in *Federalismi. it*, 3, 2019, p. 2 ss.; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubb.*, 2, 2019, p. 363 ss.

⁸⁶ Si richiede dunque che le amministrazioni pubbliche sappiano comprendere le fasi del processo di trattamento di un dato, a partire dalla produzione e dalla raccolta, alla conservazione, nonché dalla elaborazione alla diffusione. Sull'utilità del potenziale conoscitivo reso possibile dall'analisi dei dati si veda M. FALCONE, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, p. 421 ss.

⁸⁷ Sull'utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo per attuare la buona amministrazione, si veda D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione. (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 85 ss.; anche ID., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei Diritti UE)*, in M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 1 ss.

La semplificazione della disciplina giuridica sulla circolazione e accesso ai dati pubblici è favorita dall'introduzione di nuovi strumenti tecnologici come la Piattaforma digitale nazionale dati e trova fondamento costituzionale nel potere di coordinamento informativo statistico e informatico poiché la convergenza di un sapere pubblico a livello nazionale rappresenta la disciplina unitaria indispensabile alla stessa unità della Repubblica italiana (artt. 9, 33, 5 Cost.) ed è soluzione alla conoscibilità delle esigenze anche emerse a livello locale.

Tra interesse nazionale e interesse locale esiste dunque una relazione tale da permettere che la disciplina sulla gestione di quell'interesse, richiede che la disciplina sulla circolazione e sulla condivisione del patrimonio informativo sia affidata al livello nazionale, lasciando pur sempre che l'erogazione del servizio sia invece affidata a livello locale. È l'adeguatezza richiesta all'esercizio della funzione amministrativa (art. 118 Cost.)⁸⁸ che impone una gestione centralizzata del sapere pubblico, poiché è la conoscenza complessiva di un fenomeno⁸⁹, come il tasso di istruzione o la variazione della residenza, che offre la possibilità di cogliere gli andamenti grazie a una lettura aggregata⁹⁰, a cui può far se-

⁸⁸ Su una recente lettura sull'adeguatezza delle funzioni amministrative con l'utilizzo delle nuove tecnologie, E. D'ORLANDO, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, p. 193 ss.

⁸⁹ A esempio in tema di conoscenza sul tasso di istruzione, su cui di recente il legislatore nazionale è intervenuto istituendo due basi di dati di interesse nazionale che raccolgono informazioni sugli studenti e le studentesse della scuola di grado primario e secondario (d.lgs. 82/2005, artt. 62-*quater*, 62-*quinques*, introdotti con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 39-*quinquies* conv. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108).

⁹⁰ Sulle potenzialità delle *smart cities* nella prospettiva della soddisfazione dei bisogni si veda R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Smart Cities for an Intelligent Way of Meeting Social Needs*, in J.B. AUBY, E. CHEVALIER, E. SLAUTSKY (a cura di), *Le futur du droit administratif. The future of administrative law*, Parigi, LexisNexis, 2019, p. 431 ss.; per una ricognizione sul tema si veda anche AA.VV., *Smart cities e amministrazione intelligente*, in *questa Rivista*, 4, 2015; G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020. Sulla connotazione dell'amministrazione pubblica come istituzione che nasce per svolgere funzioni di interesse pubblico, per soddisfare i bisogni dei cittadini, si veda senz'altro M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere, Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 25 ss. Diffusamente per la concezione dell'amministrazione come organizzazione si veda G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, CEDAM, 1968. Anche P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Informatica e Diritto*

guito una soddisfazione differenziata secondo le esigenze espresse dalla realtà locale, così preservando l'autonomia a loro costituzionalmente riconosciuta pur sempre nell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.).

, 3, 2005, p. 591 ss., ma anche *Id.*, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5, 2006, p. 537 ss. ove evidenzia che il nuovo approccio dialogico reso possibile dalle nuove tecnologie diviene strumento per cogliere i bisogni della collettività, da cui ne deriva un'influenza sull'organizzazione stessa dell'amministrazione pubblica, sicché ne deriva una concezione della semplificazione che è anche miglioramento della qualità del rapporto con il cittadino e non solo risparmio di spesa o deregolamentazione; si veda anche D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel nuovo codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 617 ss.

Note e commenti

Effettività della tutela nelle controversie in materia di lavoro pubblico: un confronto tra giudice amministrativo e giudice ordinario

Beatrice Baldini

Con l'obiettivo di inserirsi nel dibattito dottrinale seguito alla privatizzazione del pubblico impiego in merito al livello di tutela garantito dal giudice ordinario, in questo elaborato vengono analizzate alcune controversie insorte tra dipendente e amministrazione datrice di lavoro; dal confronto tra le sentenze assunte nei due rami di giurisdizione, si scorgerà il divario fra regime pubblicistico e privatistico e si proverà a mostrare quale fra i due modelli sia l'alternativa più valida per garantire una tutela piena ed effettiva alla posizione giuridica lesa.

1. Premessa

È affermazione piuttosto comune che la privatizzazione del pubblico impiego abbia comportato un regresso nella tutela dei dipendenti pubblici. Le ragioni dell'asserito *deficit* sono state addebitate al mutamento della disciplina sostanziale degli atti che¹, spezzando la linea di continuità tra legge e potere², ha imposto di rinunciare al garantismo del diritto amministrativo³, e al passaggio delle controversie alla giurisdizione ordinaria⁴.

¹ L. BERTONAZZI, *Noticizie sull'ambito applicativo della problematica nozione di giudicato implicito nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2018, p. 1428; R. VILLATA, *Giustizia amministrativa e giurisdizione unica*, in *Riv. dir. proc.*, 2, 2014, p. 285. Nello stesso senso G. MELIADÒ, *L'effettività della tutela giurisdizionale nel pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2, 2010, p. 68.

² A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell'amministrazione datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 264-266.

³ Per tutti, v. M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto per rapporto al diritto civile*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2011, p. 480.

⁴ Si vedano in proposito S. MENCHINI, *La tutela dei diritti soggettivi e degli interessi nel pubblico impiego*, in *Riv. dir. proc.*, 2, 2002, p. 438; V. PARISIO, *Privatizzazione del pubblico impiego e questioni di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1997, p. 43; M. GELONESI, *I problemi di giurisdizione conseguenti alle innovazioni introdotte dalla recente riforma del pubblico impiego*, in *Giur. Mer.*, 1, 2000, p. 258 che lamenta la perdita «del formidabile strumento di esecuzione delle sentenze che era il giudizio di ottemperanza». U. COREA, *La tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi nel pubblico impiego privatizzato*, in *Giust. civ.*, 2000, nota a Cass., civ. sez. un.,

Secondo parte della dottrina, infatti, le tecniche di tutela sviluppate dal giudice amministrativo si sarebbero rivelate più efficaci rispetto a quelle del giudice ordinario in ambito lavoristico⁵, poiché più idonee a sindacare l'esercizio di un potere (anche privato) come quello datoriale⁶.

Le due ragioni dell'asserito *deficit* sono invero strettamente connesse: il giudice amministrativo – tramite il sindacato sull'eccesso di potere – è il soggetto storicamente chiamato a completare il quadro di garanzie offerte ai privati nei confronti dell'autorità pubblica⁷. A ciascun regime di atti corrisponde, cioè, un diverso giudice, con una diversa storia, diversi poteri e diverse metodologie⁸.

In questo lavoro si intende verificare, con riferimento ad alcuni specifici casi e senza pretesa di esaustività, la fondatezza della suddetta diffusa affermazione. Lo si farà mettendo a paragone le pronunce del giudice ordinario sulle controversie insorte nell'impiego privatizzato e le pronunce adottate dal giudice amministrativo per le categorie di personale non contrattualizzate: il confronto giurisprudenziale mostrerà come le posizioni dei due diversi giudici possano tradursi in tutele di carattere differente in fattispecie analoghe. Si intende così contribuire al dibattito sugli effetti della privatizzazione, con argomenti di segno diverso rispetto

24.02.2000, n. 41, p. 2955 ss.; B. SASSANI, *Giurisdizione ordinaria, poteri del giudice ed esecuzione della sentenza nelle controversie di lavoro con la pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, p. 413 ss.; P. MICELI, *La giurisdizione del giudice ordinario alla luce della riforma sul pubblico impiego: breve riflessione sui suoi poteri d'intervento sugli atti amministrativi*, in *Giur. mer.*, 2, 2001, p. 615.

⁵ Diversamente si v. C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 219 ss.

⁶ G. SIGISMONDI, *Le analogie tra sindacato sul potere pubblico e sui poteri privati*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa*, Trento, CEDAM, 2013, pp. 308-309.

⁷ A. PIOGGIA *Giudice e funzione amministrativa*, cit., pp. 18-29 delinea le origini storiche del giudice della funzione e le conseguenze che attualmente determina. Si v. anche C. CUDIA, *Eccesso di potere e clausole generali*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato sulla discrezionalità. Sistemi giuridici a confronto*, Torino, Giappichelli, 2019 p. 64 ss.

⁸ Per la storia della giustizia amministrativa si rimanda a L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, II ed., Torino, Giappichelli, 2022, *passim*; un confronto tra logica del giudice ordinario e logica del giudice speciale è compiuto in A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, cit., *passim*.

a quelli di coloro che presentano la privatizzazione in termini di riduzione di tutela per il lavoratore.

Un simile confronto stimola inoltre una riflessione sul carattere soggettivistico della funzione giurisdizionale, così come consacrato dalla Costituzione⁹. E ciò può essere oggi utile perché, oltre a perdurare una certa nostalgia per il giudice speciale¹⁰, vi è un'importante novità che ci separa dagli interventi di privatizzazione, ossia, l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo che ha posto tra i suoi capisaldi proprio l'effettività e la pienezza della tutela (art. 1)¹¹.

L'analisi della prassi applicativa ci consentirà di comprendere se, da un lato, il giudice ordinario sappia adoperare gli ampi poteri conferitigli dal legislatore (art. 63 d.lgs. n. 165/2001) senza peccare di timidezza e, dall'altro, se il peso della tradizione imbrigli o meno il giudice speciale, svuotando la portata innovativa del codice.

Partendo, dunque, dall'azione di accertamento sino ad arrivare alla sentenza costitutiva, verranno toccate varie questioni, tra le quali la contrapposizione tra autonomia negoziale e discrezionalità amministrativa, la modalità di ricostruzione delle posizioni giuridiche nella logica del giudice speciale e del giudice ordinario, la completezza dell'istruttoria e la portata cognitiva delle sentenze.

Sul piano metodologico, sono stati selezionati alcuni casi di controversie che vedono coinvolta la p.a. datrice di lavoro e che, analoghi dal punto di vista della norma violata e della domanda di tutela richiesta, sono risolti diversamente nei due rami di giurisdizione. In particolare, essi riguardano la scorretta qualificazione della fattispecie contrattuale (par. 3); la condotta mobbizzante del datore di lavoro (par. 4); il diniego illegittimo dell'equo indennizzo nelle ipotesi di infermità per causa di servizio (parr. 5 e 6); l'assegnazione temporanea di una sede, prevista

⁹ A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*; C. CUDIA, *Eccesso di potere*, cit., p. 80.

¹⁰ C.E. GALLO, *Attualità del giudice amministrativo*, in *giustiziainsieme.it*, 2021; diversamente A. TRAVI, *La giurisdizione civile nelle controversie di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2000, p. 259 ss.

¹¹ In tal senso: I. PAGNI, *Processo amministrativo sull'atto e processo civile a confronto. Considerazioni di un processualcivilista*, in *Riv. dir. proc.*, 4, 2020, p. 1486; L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al fare*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2013, p. 634.

dal Testo unico sulla maternità e paternità¹² (parr. 7 e 8); il diniego di conferimento di un incarico dirigenziale (par. 9); la mancata assunzione di chi abbia vinto un concorso pubblico o si sia collocato in posizione utile all'interno della graduatoria (par. 10).

2. *Il pubblico impiego all'insegna di un rapporto diritti-obblighi*

La qualificazione privatistica del pubblico impiego è espressa chiaramente dall'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, che qualifica gli atti dell'amministrazione per la gestione del rapporto di lavoro e per la c.d. micro-organizzazione alla stregua di atti di un qualsiasi datore di lavoro privato. Si ragiona, dunque, in termini di potere-autonomia, piuttosto che di potere-discrezionalità. Si tratta di una contrapposizione risalente, ma da sempre ritagliata intorno a un fenomeno comune che si materializza nella modificazione unilaterale, con carattere di innovatività, dell'altrui sfera giuridica¹³.

L'autonomia privata e la discrezionalità si incontrano anche per un'altra ragione: la legge limita, giustifica e indirizza il potere costruendo un reticolo di regole¹⁴ che principalmente dovrebbero rappresentare una garanzia per la controparte del rapporto¹⁵.

Tuttavia, l'orientamento della discrezionalità all'interesse pubblico «ha finito per condizionare l'intero modo di applicare quelle regole che pure erano state costruite per guidare e limitare il potere¹⁶».

Qui s'innesta la questione del vincolo di scopo, che tra l'altro emerge con tutta evidenza proprio in materia di pubblico impiego all'epoca della

¹² Art. 42-bis d.lgs. n. 151/2001.

¹³ Questo è, del resto, il nucleo comune della autonomia e della discrezionalità come rilevano A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, cit., p. 94 ss. e A. ORSI BATTAGLINI, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 1988, p. 39 ss.

¹⁴ L. FERRARA, *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, in *Dir. pubb.* 3, 2016, p. 71 ss. Nello stesso senso si v. G. POLI, *La discrezionalità amministrativa e l'autonomia privata davanti alla legge*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2018, p. 364 ss.

¹⁵ G. SIGISMONDI, *La tutela nei confronti del potere pubblico e dei poteri privati: prospettive comuni e aspetti problematici*, in *Dir. Pubb.*, 2, 2003, p. 486 rileva che a differenza di quanto avviene nell'ambito pubblicistico «i limiti ai poteri del datore di lavoro sarebbero sempre e comunque posti nell'interesse di altri soggetti (nel caso specifico, i lavoratori subordinati)».

¹⁶ Così C. CUDIA, *Eccesso di potere*, cit., p. 68 ss.

notissima sentenza Fagiolari del 1939¹⁷. Tale pronuncia, nel tentativo di garantire una sentenza di accertamento dei diritti dei pubblici dipendenti, all'epoca rimessi alla giurisdizione esclusiva del giudice speciale, sancì la distinzione tra atti autoritativi e atti paritetici, relegando, però, l'operatività di questi ultimi alle mere questioni patrimoniali in senso stretto¹⁸. In tutti gli altri casi, si rilevava un collegamento immediato fra decisione del datore di lavoro e scopo perseguito¹⁹, in grado di giustificare l'affievolimento dei diritti in interessi legittimi.

Orbene, si potrebbe dire che il citato articolo del d.lgs. n. 165/2001, per il campo di sua applicazione, abbia ribaltato l'assetto previgente rendendo paritetici tutti gli atti dell'amministrazione datrice di lavoro²⁰. Infatti, per gli aspetti inerenti al rapporto lavorativo, l'impiegato della p.a. 'privatizzato' non conosce figure soggettive dimidiate. Il riferimento all'autonomia negoziale consente, dunque, di calare gli interessi delle parti in un rapporto equi-ordinato di fronte alla legge²¹.

Pertanto, la giurisprudenza ordinaria si è ormai prevalentemente orientata nel senso di ritenere che già a partire dalla rituale approvazione della graduatoria il vincitore del concorso sia titolare di un diritto all'assunzione e, di riflesso, sull'amministrazione incomba l'obbligo di stipulare

¹⁷ Cons. Stato sez. V, 1.12.1939, n. 795. Sulla distinzione fra atti paritetici e autoritativi si v. A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, pp. 55-59.

¹⁸ L. FERRARA, *Lezioni*, cit., pp. 116-118 spiega che fino agli anni '70 «l'atto (...) era paritetico e non autoritativo soltanto a fronte dei diritti patrimoniali dell'impiegato». Senonché, anche dopo quegli anni, in sede di individuazione dei casi in cui il pubblico dipendente sia effettivamente titolare di un diritto soggettivo, venne applicato il criterio dello scopo. Così, p.es., «le ferie risultarono un diritto e l'inquadramento dell'impiegato un interesse legittimo».

¹⁹ A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, cit., pp. 56-58; A. CORPACI, *Riparto della giurisdizione e tutela del lavoro nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 230.

²⁰ C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela*, cit. p. 214: «la privatizzazione ha modificato la natura sia dell'atto costitutivo del rapporto di lavoro, che è un contratto, sia degli atti di gestione del medesimo, i quali si configurano come atti di diritto privato», di conseguenza è venuta meno «la disparità di status giuridico esistente tra p.a. e dipendente».

²¹ A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, cit., p. 209 spiega che la posizione equi-ordinata di amministrazione e lavoratore è la conseguenza della contrattualizzazione del rapporto di lavoro, della soggezione alla medesima disciplina che regola l'impiego privato, dell'inesistenza di prerogative speciali o privilegi; si v. altresì G. POLI, *Il principio di proporzionalità tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 576.

il contratto ai sensi dell'art. 1218 c.c.²². Ciò è coerente con l'impianto normativo oggi contenuto nel d.lgs. n. 165/2001 il quale, in modo più esplicito rispetto al primo intervento di privatizzazione²³, all'art. 35 prevede che il reclutamento nelle amministrazioni pubbliche avvenga con un contratto individuale di lavoro, rimuovendo così ogni possibile dubbio sulla natura negoziale del relativo atto di assunzione. In modo conforme, è da intendersi abrogato, in virtù di quanto disposto dall'art. 70, comma 13 del più volte richiamato decreto, l'art. 17 del d.P.R. n. 487/1994, nella parte in cui menziona i provvedimenti di nomina in prova.

Al contrario, le categorie di personale elencate dall'art. 3 del Testo unico sono sottratte alla contrattualizzazione e continuano, per questo, a essere disciplinate dai rispettivi ordinamenti in un regime di diritto pubblico. La disciplina di tali categorie, senza dubbio frastagliata, è caratterizzata da un minimo comune denominatore, ossia il d.P.R. n. 3/1957. Una normativa evidentemente ormai datata, ma che gli studiosi hanno cercato di interpretare tenendo conto «dell'evoluzione sistematica avvenuta in materia di lavoro pubblico»: così, per esempio, la previsione dell'art. 9, secondo cui i vincitori del concorso conseguono la nomina in prova con decreto del Ministro, è letta nel senso che la relativa delibera sia oggi rimessa all'organo dirigenziale²⁴.

Superato l'anacronistico riferimento alla competenza ministeriale, resta il fatto che il relativo provvedimento non possa assumere natura negoziale, in quanto espressione del potere di supremazia speciale della p.a. A tal proposito, la giurisprudenza amministrativa si indirizza nel senso di ritenere che «la posizione del candidato dichiarato idoneo nei concorsi a posti di pubblico impiego, anche quando vi siano posti disponibili ulteriori rispetto a quelli messi a concorso, non genera un diritto soggettivo perfetto alla nomina (che, del resto, non sorge neppure con

²² Trib. Agrigento sez. lav., 23.03.2021, n. 350.

²³ D.lgs. n. 29/1993 all'art. 36. Riguardo alle incertezze a cui aveva dato adito il primo intervento legislativo, che non esaminava il problema della natura contrattuale della norma v. A. GARRILLI, *Le controversie sui concorsi e sulla progressione verticale: riparto di giurisdizione, discrezionalità amministrativa e poteri del giudice ordinario*, in *Lav. nelle p.a.*, 1, 2003, p. 4.

²⁴ V. TENORE, *Atti gestionali del personale pubblico non privatizzato: applicabilità (in parte) del d.lgs. n. 165/2001 e conseguente passaggio di competenze dal Ministro alla dirigenza*, in *Lav. dir. eur.*, 1, 2021, p. 4.

la vincita), potendosi semmai configurare come posizione di interesse legittimo, concernente la corretta esplicazione del procedimento di assunzione²⁵. L'atto formale di nomina²⁶, che ha un'autonoma portata lesiva²⁷, è espressione di un «*dovere* dell'amministrazione» – invece che di un obbligo – «di applicare le norme emanate in modo vincolato²⁸». È un atto, inoltre, strettamente correlato al successivo inquadramento del lavoratore nell'apparato amministrativo, anch'esso realizzato in via autoritativa, atteso che, l'inserimento nella suddetta struttura comporta la primaria necessità di disciplinare l'assetto organizzativo e funzionale dell'ente²⁹.

3. *L'accertamento della subordinazione tra autoritatività e paritarietà*

La modalità con cui prende avvio l'attività lavorativa presso un ente pubblico incide sulla tutela assicurabile al lavoratore che lamenti la difformità tra denominazione giuridica del contratto ed effettiva sostanza obbligatoria dello stesso³⁰. Ciò tipicamente avviene quando un soggetto abbia lavorato presso una pubblica amministrazione sulla base di reiterati contratti di collaborazione coordinata e continuativa (pertanto formalmente inquadrati nell'ambito del lavoro autonomo a norma dell'art. 2222 c.c.) eseguendo prestazioni in realtà caratterizzate dall'assidua eterodirezione e, quindi, potenzialmente riconducibili nell'alveo del rapporto subordina-

²⁵ Così il TAR Lazio sez. II, 10.03.2004, n. 2298; Cons. Stato sez. IV, 26.01.1998, n. 72; TAR Toscana sez. I, 20.02.2014, n. 346; Cons. Stato sez. VI, 21.10.2011, n. 5672.

²⁶ TAR Lazio sez. I, 01.09.2021, n. 9484 rileva che il pubblico impiego 'non privatizzato' ha ad oggetto rapporti di lavoro «che ancora oggi sono disciplinati da norme di legge e che si costituiscono mediante provvedimenti amministrativi unilaterali, espressivi di potestà pubblicistiche, a mezzo dei quali un soggetto, individuato con apposita procedura selettiva, è formalmente nominato e incardinato nell'apparato della p.a.».

²⁷ TAR Campania sez. VIII, 30.09.2019, n. 4659 l'atto di nomina ha una portata lesiva autonoma proprio come l'atto d'approvazione della graduatoria, poiché entrambi sono «espressione di un nuovo, autonomo ed indipendente potere di provvedere rispetto a quello esercitato in precedenza, con conseguente onere per l'interessato di impugnarli nei termini di decadenza».

²⁸ TAR Lazio sez. I, 24.09.2019, n. 11273.

²⁹ Cons. Stato sez. II, 22.03.2021, n. 2456; TAR Lazio sez. III, 07.02.2007, n. 935; Cons. Stato sez. V, 11.01.2002, n. 126.

³⁰ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 374-382 esamina la giurisprudenza con riguardo alla richiesta del lavoratore di accertare il «carattere sostanzialmente subordinato» del rapporto.

to (art. 2094 c.c.)³¹. In tali ipotesi, la sentenza, per essere massimamente soddisfattiva, deve essere idonea a sciogliere il dipendente dallo stato di incertezza in cui verte e, pertanto, deve avere per oggetto l'accertamento della subordinazione. Del resto, posto che nel pubblico impiego non può aver luogo la conversione giudiziale del contratto illegittimo in ragione del principio costituzionale di accesso alle p.a. tramite concorso (art. 97 Cost.)³², quantomeno vi è la garanzia che all'accertamento segua la corresponsione delle differenze retributive spettanti per le mansioni svolte sulla base di un contratto invalido³³(art. 2126 c.c.), nonché il risarcimento del danno eventualmente subito dal dipendente³⁴.

Tutto ciò avviene senza alcun ostacolo nel processo ordinario in cui l'azione di accertamento è proponibile entro gli ordinari termini di prescrizione del diritto. A titolo esemplificativo si può richiamare la decisione assunta dal Tribunale di Salerno a fronte della deduzione, compiuta da alcuni impiegati presso le segreterie delle istituzioni scolastiche di competenza degli enti locali, di incompatibilità tra il *nomen iuris* utilizzato dalle parti nel contratto e la sua effettiva consistenza obbligatoria; ebbene, il giudice, prescindendo dall'impugnazione di qualsivoglia atto datoriale, si è soffermato in via prioritaria a verificare l'esatta qualificazione «(del)

³¹ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, cit., p. 396 per la nozione di collaborazione coordinata e continuativa e p. 371 sulla definizione di subordinazione e p. 396 sulla definizione di collaborazione coordinata e continuativa.

³² La previsione legislativa di una concorsualità per le assunzioni impedisce la conversione del rapporto Cass., civ. sez. lav., 28.02.2017, n. 5229. Si v. anche R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, cit., p. 374: «la traduzione positiva di questo principio è nell'art. 36 c. 5 del d.lgs. n.165/2001.»

³³ Tale rimedio spetta nel caso di contratto di co.co.co stipulato in violazione dell'art. 7 c. 6 del d.lgs. n. 165/2001, peraltro congiuntamente alla condanna di risarcimento del danno ex art. 36 c. 5; si v. anche in A. GARILLI, *I co.co.co nella pubblica amministrazione scompariranno davvero?*, in *Lav. nella p.a.*, 3-4, 2015, cit. p. 412 ss. Per un caso avente tale oggetto v. Trib. Roma sez. lav., 14.01.2020, n. 8160. Nel 2017, inoltre, il legislatore ha introdotto un c.5-bis all'art. 7 per sancire il divieto di stipulare i contratti di collaborazione etero-organizzata. Si v. anche R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, cit., p. 386.

³⁴ La domanda di accertamento della subordinazione può essere presentata anche in ragione della reiterazione abusiva di contratti a termine; in questi casi il dipendente ha diritto al risarcimento del danno con esonero dall'onere probatorio nella misura e nei limiti di cui all'art.32 c. 5 legge 183/2010 (c.d. danno presunto) si v. Cass., civ. sez. lav., 20.09.2021, n. 25406. Potrebbe altresì essere chiesta la regolarizzazione sul piano assistenziale e previdenziale.

l'attività lavorativa prestata dai ricorrenti» concentrandosi sulla ricognizione degli indici sintomatici della subordinazione³⁵.

Spostandosi sul fronte del processo amministrativo, occorre chiedersi se l'adozione del c.p.a. sia servita per estendere l'azione di accertamento anche agli interessi legittimi³⁶.

Ebbene, l'azione di accertamento è pacificamente ammessa, per consolidata giurisprudenza e maggioritaria dottrina³⁷, solo quando si faccia questione di diritti soggettivi (cioè nei casi di attività vincolata espressione di interessi paritari tra le parti). Sennonché, si è accennato, le deliberazioni volte ad assumere il dipendente non privatizzato, ma anche a definire le sue mansioni, sono ricostruite alla stregua di provvedimenti autoritativi poiché primariamente finalizzate a «disciplinare *l'assetto organizzativo e funzionale*» dell'ente. La funzionalizzazione di questi atti alla realizzazione di uno scopo che trascende gli interessi dei singoli impiegati giustifica la forza conferita al potere pubblicistico di degradare i diritti in interessi legittimi e, in modo totalmente speculare, giustifica il rilievo secondario delle pretese più strettamente inerenti l'aspetto lavorativo³⁸ la cui salvaguardia imporrebbe una sentenza dichiarativa.

Nel silenzio del codice sull'azione di accertamento, l'ammissibilità della stessa dovrebbe discendere automaticamente dal principio di atipicità della tutela. Tuttavia, il divieto di «conoscere della legittimità degli atti che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare con l'azione di annullamento» (art. 34 c.2) impedisce di compiere un accertamento autonomo

³⁵ Trib. Salerno sez. lav., 10.06.2020, n. 718; Trib. Roma sez. lav., 14.01.2020, n. 8160.

³⁶ L'attenzione si appunta sugli interessi legittimi, poiché per i diritti soggettivi rimessi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è pacifica l'assimilazione dei mezzi di tutela a quelli previsti per il processo ordinario (con riguardo alle azioni, alle misure cautelari e ai mezzi probatori). Si v. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, 2020, p. 205 e 187.

³⁷ A. TRAVI, *Lezioni*, cit., p. 208; B. TONOLETTI, *Mero accertamento e processo amministrativo: analisi di casi concreti*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2002, p. 593 ss. sull'esigenza di parità di tutela in ambito di giurisdizione esclusiva tra le due posizioni soggettive.

³⁸ A. CORPACI, *La giurisdizione dopo la seconda fase della riforma: novità e prima applicazione*, in *Lav. nelle p.a.*, 5, 1999, p. 1062 esamina gli effetti del passaggio da una tutela fondata sulle esigenze della retta organizzazione amministrativa, a una in cui prevalgono le regole del rapporto di lavoro.

delle situazioni soggettive chiamate a confrontarsi con i provvedimenti (necessariamente da impugnare)³⁹.

Così, il dipendente non privatizzato non può chiedere l'accertamento della subordinazione⁴⁰, neppure quando sia di per sé idoneo a soddisfare la pretesa⁴¹; egli dovrà sempre impugnare gli atti definitivi della sua posizione giuridica ed economica entro il termine di decadenza di sessanta giorni per provarne l'illegittimità; e anche qualora adempiesse tempestivamente il suo onere, possono mancare gli strumenti necessari a far emergere gli indici rivelatori della subordinazione. In particolare, spesso, è determinante la testimonianza dei colleghi illustrativa della modalità di svolgimento dell'attività posta in essere⁴²; anche perché, trattandosi di un accertamento fondato su concetti dal contorno sfumato (si pensi alla nozione di potere direttivo⁴³) estremamente necessaria è un'istruttoria completa. Nel processo amministrativo⁴⁴, però, la garanzia

³⁹ A. TRAVI, *Lezioni*, cit., p. 208; E. URBANI, *I limiti all'azione di mero accertamento nel processo amministrativo*, nota a TAR Toscana sez. II, 08.05.2015, n.760, in *IlnuovoDirittoAmministrativo.it*; in giurisprudenza, l'accertamento degli interessi legittimi avviene seguendo vari criteri: la mancanza di provvedimenti impugnabili, l'insussistenza di margini all'esercizio della discrezionalità quando non devono essere compiuti adempimenti istruttori oppure se serve a ottenere utilità definitivamente negate dal provvedimento amministrativo ormai inoppugnabile (Cons. Stato sez. V, 27.03.2013, n. 1799; Cons. Stato sez. V, 01.12.2020, n. 7624; Cons. Stato sez. V, 23.06.2014, n. 3149).

⁴⁰ TAR Lazio sez. I, 19.04.2021, n. 4569; Cons. Stato sez. II, 17.11.2020, n. 7129; TAR Campania sez. I, 12.03.2013, n. 640; Cons. Stato sez. IV, 23.02.2012, n. 975; TAR Molise sez. I, 17.09.2013, n. 531 per essere tutelato, il dipendente deve impugnare gli atti con cui è stato inserito nell'organizzazione della p.a. dal momento che essi contribuiscono a disciplinare il rapporto di lavoro.

⁴¹ Così sono escluse anche la condanna ex art. 2126 c.c. e al risarcimento del danno (Cons. Stato sez. II, 22.03.2021, n. 2456); si v. anche A. CARBONE, *Dubbi e incertezze sull'art. 31 del codice del processo amministrativo*, in *Foro amm. TAR*, 3, 2011, p. 1111 avvalorata l'azione di accertamento rispetto alla richiesta la di inquadramento in una qualifica superiore a quella posseduta.

⁴² Trib. Roma sez. lav., 14.01.2020, n. 8160; Trib. Teramo sez. lav., 06.06.2017, n. 743 in cui il giudice sottolinea il rilievo delle dichiarazioni rese dai testimoni per far emergere «la permanente messa a disposizione dell'amministrazione stessa delle energie lavorative di cui essa si avvaleva (...) senza riservare al collaboratore alcun margine di reale autonomia».

⁴³ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*. cit., pp. 377 e 397 per le difficoltà a ricostruire tali vicende storiche (perché spesso risalenti nel tempo, per la «tendenza del potere direttivo classicamente inteso (come potere gerarchico) a sfumare nei modelli organizzativi con tratti postfordisti», per la labilità del confine fra mero coordinamento e attività direttiva). Tale ultima difficoltà si riscontra in Cons. Stato sez. IV, 29.05.2018, n.3190.

⁴⁴ TAR Abruzzo, 8.08.2016, n. 477 ha dovuto respingere nel merito la domanda di annullamento per la mancanza di atti da cui emergesse l'assoggettamento al potere direttivo, di con-

della testimonianza orale a presidio degli interessi legittimi non sussiste e, per di più, la sola forma di testimonianza ammessa – cioè quella scritta – è raramente disposta dal giudice⁴⁵.

Pertanto, a prescindere dalla maggior o minor idoneità degli atti e della documentazione assunta a ricostruire un quadro d'insieme del rapporto lavorativo, si palesa una disparità di trattamento fra dipendenti pubblici privatizzati e non privatizzati, disparità conseguente interamente alla natura paritaria ovvero autoritativa degli atti adottati dalla pubblica amministrazione.

4. Il risarcimento del danno causato dalla condotta di mobbing del datore di lavoro

Una seconda possibile disparità tra categorie di dipendenti pubblici, alla luce della disciplina e della prassi processuale, si riscontra con riferimento alla tutela risarcitoria. Ci si può domandare, infatti, se il carattere necessario dell'azione di annullamento influisca, oltre che sull'accertamento degli interessi legittimi, anche sul loro risarcimento. Occorre, in particolare, valutare se la c.d. pregiudizialità amministrativa⁴⁶, superata come noto dal codice del processo amministrativo, influisca sulla tutela dei dipendenti pubblici alla luce dell'art. 30 c., comma 3 c.p.a., che «esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare», non solo usando l'ordinaria diligenza, ma altresì «attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti⁴⁷».

A tal fine, si è scelto di considerare l'ipotesi di danno subito dal dipendente a causa delle condotte di *mobbing* poste in essere dal datore di lavoro pubblico, non solo perché il fenomeno del *mobbing* ha con-

trollo e gerarchico dell'amministrazione resistente.

⁴⁵ A. TRAVI, *Lezioni*, cit., p. 274 ritiene che l'ammissibilità della testimonianza orale nella giurisdizione esclusiva sui diritti sia una conseguenza automatica del principio di eguaglianza; tale principio postulerebbe l'estensione di tale mezzo di prova anche agli interessi legittimi. Sul remoto impiego della testimonianza per l'accertamento «delle effettive modalità e condizioni di lavoro del dipendente» si v. G. D'ANGELO, *La cognizione del fatto nel processo amministrativo fra Costituzione, codice e ideologia del giudice*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio*, p. 272.

⁴⁶ Per i rapporti tra tutela impugnatoria e tutela risarcitoria si rinvia A. TRAVI, *Lezioni*, cit., p. 213.

⁴⁷ A. TRAVI, *Lezioni*, cit., p. 214 osserva che la soluzione espressa nel codice potrebbe contrastare con gli indirizzi maturati rispetto all'art. 1127 c.c., sul concorso del creditore nel danno, che non configurerebbe mai a carico del creditore un onore di proporre azioni giudiziali.

sciuto una crescente attenzione negli ultimi anni, ma soprattutto perché i comportamenti vessatori tendono a esprimersi tramite provvedimenti di esercizio dello *jus variandi* che intaccano l'interesse legittimo del dipendente non contrattualizzato.

In generale, il *mobbing* è stato definito a livello giurisprudenziale, in assenza di un'apposita disposizione legislativa, come «una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, complessa, continuata e protratta nel tempo, tenuta nei confronti di un lavoratore nell'ambiente di lavoro, che si manifesta con comportamenti intenzionalmente ostili, reiterati e sistematici, esorbitanti o incongrui rispetto all'ordinaria gestione del rapporto, espressivi di un disegno in realtà finalizzato alla persecuzione o alla vessazione del lavoratore⁴⁸». Sul lato attivo, pertanto, la condotta deve materializzarsi nell'adozione di plurimi e reiterati atti o comportamenti. A ciò si aggiunga che, ai fini risarcitori, è necessario fornire la prova non solo del danno all'integrità subito e del nesso causale tra il comportamento del datore di lavoro e lo stato di prostrazione del lavoratore, ma anche dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio⁴⁹. La giurisprudenza⁵⁰, tanto ordinaria che amministrativa, è, dunque, rigorosa nel ricostruire gli elementi costitutivi della fattispecie e lo fa per evitare una decisione fondata unicamente sulla percezione soggettiva che il lavoratore abbia del fatto.

Ciò premesso, per scorgere le particolarità del processo amministrativo, si consideri una controversia rimessa al TAR Lazio⁵¹ avente per oggetto l'asserita lesione subita da una dipendente a causa di una serie di con-

⁴⁸ Per tutte: Cass., civ. sez. lav., 11.08.2015 n. 16690.

⁴⁹ Cass., civ. sez. lav., 17.02.2009, n. 3785; Cass., civ. sez. III, 8.7.2010, n. 16148; TAR Lazio sez. I, 21.07.2021, n. 8721.

⁵⁰ M. SARTORI, *Mobbing: presupposti di configurabilità, oneri di allegazione e prova del danno*, nota a Cass., civ. sez. lav., 11.08.2015, n.16690, in *Ilgiuslavorista.it*, 2015.

⁵¹ TAR Lazio sez. II, 14.01.2014, n. 444 la ricorrente chiedeva il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a causa del demansionamento e delle condotte di *mobbing* dell'amministrazione. Il giudice, dopo aver rilevato che le pretese risarcitorie trovano fondamento sull'illiceità delle suddette condotte e sull'illegittimità dei provvedimenti, affermava che «la tardività dell'azione di annullamento, non preclude una valutazione dell'illegittimità degli atti ai limitati fini risarcitori»; tuttavia, disconosce il risarcimento del danno in virtù della tardività dell'impugnazione, la quale, peraltro, avrebbe dovuto riguardare non solo le schede di valutazione della ricorrente, ma anche i susseguenti atti organizzativi. Cfr. TAR Sicilia sez. III, 03.04.2018, n. 687; TAR Liguria sez. II, 11.12.2012, n. 1629; TAR Lombardia sez. III, 30.05.2011, n. 1374. Oppure si

dotte discriminatorie e dequalificanti, tenute dall'ISVAP, e concretizzatesi nell'adozione di molteplici atti di trasferimento e di assegnazione di mansioni inadeguate. La parte ricorrente chiedeva di qualificare la condotta, «considerata nel suo complesso», come *mobbing* e conseguentemente di condannare l'amministrazione al risarcimento del danno. Una volta accettata, dall'amministrazione convenuta, l'inammissibilità del ricorso per «l'imprescindibile pregiudizialità» dell'annullamento, il giudice ha posto l'attenzione sull'art. 30, comma 3, rilevando come esso sia espressione del temperamento tra l'istanza di autonomia dell'azione di risarcimento e la fede per la pregiudizialità. Così, la tardiva proposizione dell'azione di annullamento dei provvedimenti lesivi non è considerabile come «fatto preclusivo dell'istanza risarcitoria», ma vale quale inerzia che, «nell'ambito di una valutazione complessiva del comportamento delle parti in causa, può autorizzare il giudice ad escludere il risarcimento». Di conseguenza, il giudice ha ritenuto che l'omesso o intempestivo ricorso avverso gli atti illegittimi «non può non riverberarsi sul riconoscimento dell'esistenza e dell'ammontare del danno».

Oppure si prenda una sentenza adottata nel 2019 dal Consiglio di Stato, nella quale è stato affermato che le regole del processo amministrativo «richiedono, se non l'impugnazione, quantomeno la *chiara individuazione dei provvedimenti lesivi*. Si voglia o meno intravedere, in questa espressione, un'apertura verso l'autonomia dell'azione di risarcimento, il massimo giudice amministrativo ha comunque asserito l'impossibilità di prescindere dal giudizio di liceità dei singoli atti, «quantomeno ai sensi dell'art. 30, comma 3⁵²».

Peraltro, i pubblici impiegati non privatizzati, a seguito della sentenza della Corte cost., sent. 204/2004, ove lamentino il danno per il *mobbing* del datore di lavoro, possono essere rimessi anche alla giurisdizione ordinaria. Ciò avviene quando l'azione risarcitoria proposta si qualifichi come extra-contrattuale e, dunque, la condotta danneggiante non consista in un comportamento connesso all'esercizio di tipici poteri datoriali (autoritativi). Va da sé che la giurisdizione esclusiva sussista in caso di

v. M. GENTILE, *Mobbing nel campo del pubblico impiego*, nota a Cons. Stato sez. VI, 04.11.2014, n. 5419 in *lex.Italia.it* sentenza in cui il giudice applica ancora la tesi della pregiudizialità.

⁵² Cons. Stato sez. IV, 07.02.2019, n. 910.

responsabilità contrattuale della p.a. come avviene a seguito della violazione dell'obbligo di cui all'art. 2087 c.c.⁵³, che impone all'imprenditore di adottare le misure necessarie per l'integrità fisica e morale dei lavoratori. A prescindere dalle incertezze connesse al riparto a cui può dar luogo siffatta distinzione, richiamare l'art. 2087 c.c., espressione di uno degli obblighi per eccellenza in ambito giuslavoristico, e la connessione tra atti e potere, determina due risvolti pratici diametralmente opposti. In particolare, taluni giudici, gradualmente, hanno colto la *ratio* della fattispecie di *mobbing* e, traendo spunto dalle pronunce rese nel pubblico impiego privatizzato, hanno iniziato a tutelare il diritto soggettivo all'integrità psico-fisica del lavoratore in luogo degli interessi legittimi che si confrontano con i singoli atti datoriali⁵⁴. In altre sentenze, invece, si enfatizza l'accostamento fra la modalità di espressione delle prestazioni per le quali è responsabile contrattualmente la p.a. e il potere pubblico⁵⁵ e si conferma la sequenza che salda quel potere all'interesse legittimo e alla giurisdizione amministrativa. Tuttavia, a meno di non voler sminuire eccessivamente la portata applicativa della fattispecie in esame, sarebbe necessario stemperare la rigidità che la denota sul piano astratto, privilegiando un approccio "sintetico"⁵⁶; invero, è solo sommando i singoli atti o comportamenti in cui la condotta si materializza, prescindendo dalla loro liceità, che può manifestarsi l'intento persecutorio. Nel processo amministrativo, dove ancora in alcune pronunce riecheggia una sorta di pregiudizialità "camuffata", tale approccio si renderebbe ancor più neces-

⁵³ In giurisprudenza per tutte: Trib. Milano sez. I, 03.07.2019 e Cons. Stato sez. III, 09.10.2018, n. 5789; in dottrina si v. F. OLIVELLI, *La giurisdizione del giudice amministrativo in materia di lavoro e previdenza*, in *Lav. nelle p.a.*, 3-4, 2011, p. 467 ss.

⁵⁴ Così TAR Lazio sez. II, 03.11.2020, n. 11343; sul graduale avvicinamento alla tutela offerta dal giudice ordinario si richiama A. PIOGGIA, *Tutela dal mobbing nel pubblico impiego non privatizzato: prove dell'evoluzione del sindacato sul pubblico potere*, in *Giur. it.*, 2, 2012, p. 369 ss.

⁵⁵ Si rimanda per tutte a TAR Sicilia sez. III, 03.04.2018, n.687.

⁵⁶ A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1993, pp. 470 e 471 illustra le differenze tra modello analitico e sintetico: il primo scompone il fenomeno organizzativo in «una serie di unità elementari ciascuna definita in termini di atto amministrativo, dotato di una specifica regolamentazione quanto all'oggetto, al procedimento e al fine, e come tale sindacabile tanto in sede di controllo che di giurisdizione». Il secondo, invece, dà rilevanza all'attività considerata nel suo insieme e, quindi, i singoli atti defunzionalizzati non sono suscettibili di impugnazione. Si v. A. PIOGGIA, *Giudice e funzione*, cit., pp. 271-274 sui risvolti provocati dalla rigidità del modello analitico.

sario perché non servirebbe solo a far emergere l'elemento soggettivo, ma anche a sgravare il lavoratore dall'onere di impugnazione dell'atto datoriale con cui si sia esplicitata parte della condotta mobbizzante.

In conclusione, rimanendo fermi al tradizionale controllo di legalità, l'esito ultimo a cui si giunge implica, da un lato, che il *quantum* di flessibilità presupposta per l'accertamento del *mobbing* soccomba⁵⁷ e, dall'altro, – nelle rare ipotesi in cui esso è configurabile – che la prova del risarcimento sia estremamente ardua.

5. L'equo indennizzo per infermità da causa di servizio: diritto o interesse legittimo?

La centralità dell'azione di annullamento, in parte già emersa, è ancor meglio esemplificata dalle controversie originate dal diniego dell'equo indennizzo richiesto nelle ipotesi di infermità per causa di servizio. È un istituto introdotto dal d.P.R. n. 3/1957 e consistente in un emolumento dalla «natura giuridica retributiva» che l'amministrazione deve corrispondere al dipendente «per la perdita dell'integrità fisica subita» (art. 68). Quest'ultima condizione è accertata da una Commissione medica competente, mentre la decisione della sussistenza del nesso di causalità tra infermità e mansione svolta è rimessa al parere positivo di un Comitato tecnico⁵⁸. Infine, l'amministrazione, vincolata dal parere sull'*an* della spettanza, determina il *quantum* dell'indennizzo attenendosi ai criteri definiti dalle tabelle annesse alla l. 313/1968 e al d.P.R. n. 83/1981.

Epperò, se questo è il quadro delineato dal legislatore, da un lato, il giudice ordinario⁵⁹ accerta il diritto alla spettanza dell'indennizzo e condanna

⁵⁷ A. PIOGGIA, *Tutela dal mobbing nell'impiego pubblico*, cit., p. 369 ss. osserva che il giudice speciale, verificando la conformità della prestazione lavorativa alla funzione pubblica, compie un sindacato molto stringente delle singole decisioni datoriali. Tuttavia, gli atti e i comportamenti di cui si compone la vessazione, se singolarmente presi, non appaiono necessariamente indicativi di una patologia del rapporto lavorativo, mentre, se analizzati nel loro complesso, consentono «di ricostruire un sotteso intento persecutorio o vessatorio nei confronti del lavoratore».

⁵⁸ Sulla base di quanto previsto dal d.P.R. n. 461/2001 (artt.6, 10 e 11); sull'evoluzione normativa in materia, si v. A. VISCOMI, *La causa di servizio oggi: spunti per una riflessione*, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, p. 241 ss.

⁵⁹ Con il d.l. n. 201/2011 le controversie rimesse alla giurisdizione ordinaria sono solo quelle sorte per le domande presentate all'amministrazione prima dell'entrata in vigore del citato decreto oppure quelle in cui sia coinvolto il personale appartenente al comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico.

alla sua corresponsione⁶⁰; dall'altro, il giudice amministrativo respinge la domanda di accertamento e al più annulla il provvedimento di diniego se illegittimo. La posizione del dipendente in regime pubblicistico è ricostruita, per «*jus receptum*», come interesse legittimo⁶¹, in quanto all'amministrazione è riconosciuto un potere discrezionale-autoritativo in ragione «*della particolare natura indennitaria dell'emolumento*⁶²».

Dunque, occorre capire, in primo luogo, il motivo per cui dalla stessa disciplina sostanziale derivino risvolti di tale diversa portata (la titolarità di posizioni giuridiche distinte) e, poi, quale fra le due forme di tutela (dichiarativa o demolitoria) sia idonea alla piena soddisfazione della parte lesa.

A tal riguardo, si può partire da una sentenza pronunciata dal TAR Lombardia nel 2010⁶³ che, nel tentativo di discostarsi dal prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa citato, ne ha messo in luce le debolezze e le contraddizioni.

Anzitutto, ha rilevato che la natura indennitaria è comune a tutti i ristori economici con funzione previdenziale e assistenziale e mai è stata dubitata la consistenza di diritto soggettivo della pretesa. Inoltre, ha escluso che l'amministrazione svolga un'attività vincolata nell'interesse pubblico, dal momento che le norme poste dal legislatore disciplinano il rapporto in termini relazionali, paritari. Allo stesso modo ha escluso la presenza di un poterediscrezionale autoritativo, poiché detto carattere non può essere desunto dall'assegnazione «ad un organo tecnico della pubblica amministrazione della verifica di un fatto che richiede una valutazione dall'esito non univoco»; invero, «l'amministrazione non è tenuta ad emanare un atto il cui contenuto e i cui effetti sono dalla legge considerati costitutivi del diritto». Il giudice, infine, ha sottolineato che la tesi contraria «introdurrebbe nel sistema delle tutele, una vistosa irragionevolezza (...) con il rischio di far dipendere la consistenza della posizione soggettiva

⁶⁰ Corte app. Catania, sez. lav., 05.11.2020, n. 739; Corte app. Bari sez. lav., 20.12.2019, n. 2174.

⁶¹ TAR Puglia sez. III, 08.02.2021, n.208; sull'inammissibilità della domanda di accertamento si v. TAR Piemonte sez. I, 25.03.2019, n. 334; TAR Campania sez. VI, 07.11.2018, n. 6476; TAR Basilicata sez. I, 24.04.2015, n. 247.

⁶² Cons. Stato sez. III, 07.03.2012, n. 1296.

⁶³ TAR Lombardia sez. III, 21.05.2010, n. 1595.

referita ai medesimi interessi non dal quadro di diritto sostanziale, ma dalla mera circostanza processuale della devoluzione della relativa controversia a un ordine giurisdizionale piuttosto che un altro».

Il TAR, pertanto, per garantire un trattamento uniforme a tutti i lavoratori pubblici, ha cercato di superare il divario presente tra giurisdizioni nell'interpretazione della medesima fattispecie astratta e si è conformato alla giurisprudenza ordinaria. Quest'ultima ritiene che la norma delinea un'attività vincolata, meramente ricognitiva dei presupposti già fissati dalla legge, nonostante che «il loro accertamento richieda un giudizio di carattere tecnico»⁶⁴.

6. (Segue): la consulenza tecnica per l'accertamento dei fatti costitutivi dell'indennizzo

In coerenza a questa ricostruzione, la Suprema Corte e la giurisprudenza ordinaria di merito⁶⁵ hanno individuato i fatti costitutivi della pretesa sostanziale nella riconducibilità dell'infermità lamentata all'attività lavorativa svolta. Di conseguenza, la domanda di accertamento della spettanza è accolta se il dipendente, dopo aver allegato in maniera completa e specifica le modalità di svolgimento della mansione, riesca a provare la concatenazione eziologica fra fatti e confuti il parere negativo del Comitato tecnico su cui si è fondato il diniego. Inoltre, fermo restando l'onere di allegazione incombente sull'impiegato, il giudice del lavoro dispone spesso la consulenza tecnica d'ufficio al fine di rendere più celere il raggiungimento della verità materiale (art. 421 c.p.c.)⁶⁶; il parere del consulente può sostituire la valutazione compiuta dalla p.a. in quanto ritenuta meramente accertativa di un fatto storico⁶⁷.

Invece, la giurisprudenza amministrativa, dopo il singolare e isolato arresto del 2010, si è mantenuta fedele all'indirizzo maggioritario, continuando

⁶⁴ Si tratta di una considerazione che, ponendo l'accento sulla disciplina sostanziale, stempera la portata dei criteri tradizionalmente usati per distinguere gli interessi legittimi dai diritti soggettivi (per un'analisi approfondita dei criteri si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 143-147).

⁶⁵ Trib. Vibo Valentia sez. lav., 27.11.2019, n.623; Cass., civ. sez. lav., 17.07.2009, n. 16778.

⁶⁶ Trib. Bari sez. lav., 23.03.2016, n. 1544; cfr. Corte app. Bari sez. lav., 20.12.2019, n. 2174; Corte app. Catania sez. lav., 05.11.2020, n. 739.

⁶⁷ Nello stesso senso il TAR lombardo nella richiamata sentenza del 2010.

do a inquadrare la fattispecie in un rapporto di interesse legittimo-potere. Il carattere di necessarietà dell'azione di annullamento⁶⁸ – condizionante soprattutto la risarcibilità del danno subito per la mansione svolta⁶⁹ – è avvalorato dalle conseguenze della concezione dell'attività dell'ente come discrezionale⁷⁰. Il rigetto della domanda accertativa deriva dalla necessità di mantenere intatto lo spazio di manovra 'riservato' all'amministrazione nella scelta sull'*an* dell'indennizzo. Solo se il procedimento si concluda positivamente per il lavoratore, allora si configura un diritto soggettivo alla corretta liquidazione dell'emolumento, che dunque può essere oggetto di un controllo dichiarativo in sede giudiziaria⁷¹.

È evidente che la parte dichiarativa dell'annullamento non riguarda il rapporto giuridico nella sua interezza, come definito dalla norma, bensì la modalità di esercizio del potere nella vicenda culminata nell'adozione dell'atto. Il dipendente non contrattualizzato, anziché dover dimostrare i fatti costitutivi dell'equo indennizzo, ha l'onere di impugnare l'atto e provarne i vizi, normalmente ricondotti all'eccesso di potere.

Dal momento che il diniego è la riproduzione del parere vincolante assunto dal Comitato, salve le ipotesi in cui l'amministrazione vi si discosti immotivatamente, il sindacato compiuto dal giudice si concentra sull'attendibilità della decisione tecnica. Tuttavia, tale attendibilità non dipende dal risultato dell'accertamento del nesso di causalità fra mansione e infermità⁷² e, quindi, dalla correttezza della valutazione in sé,

⁶⁸ L'azione di accertamento dell'equo indennizzo è ritenuta elusiva del termine per impugnare gli atti (TAR Marche sez. I, 06.11.2020, n. 642). Essa è accolta, invece, se siano esauriti i margini di scelta rimessi al merito dell'amministrazione in caso di inottemperanza alla sentenza di annullamento pronunciata in sede di cognizione (TAR Friuli Venezia Giulia sez. I, 10.07.2021, n. 212).

⁶⁹ A tal proposito la giurisprudenza amministrativa subordina il risarcimento del danno talvolta al "semplice" assolvimento dell'onere di impugnazione (per tutte: Cons. Stato sez. II, 12.05.2021, n.3770), talaltra alla caducazione del provvedimento (Cons. Stato sez. IV, 28.06.2021, n. 4909).

⁷⁰ La ricostruzione giurisprudenziale è fedele all'impianto codicistico che mantiene una «componente di tipicità (...) quando siano in discussione interessi legittimi», così A. TRAVI, *Il sistema delle azioni delimitato dal Codice del processo amministrativo*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio*, pp. 17-18.

⁷¹ Da ultimo Cons. Stato sez. II, 07.01.2022, n. 116; TAR Piemonte sez. I, 25.03.2019, n. 334.

⁷² Ciò è coerente con l'affermazione, propria di una parte della dottrina, secondo cui le valutazioni tecniche, anche opinabili, non sono estranee alla dimensione dell'accertamento del fatto e attengono alla sfera della legittimità. P.es. A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessione a margine di una recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, in

ma sussiste semplicemente se la motivazione non sia manifestamente irragionevole, incongrua, insufficiente o illogica e se non vi sia un palese travisamento dei fatti⁷³. Peraltro, la prova del carattere manifesto deve essere fornita in un contesto in cui l'atteggiamento del giudice amministrativo è di estrema prudenza, in quanto, per non invadere gli spazi riservati all'amministrazione, comprime al massimo l'utilizzabilità della consulenza tecnica. Al carattere di «indispensabilità» fissato dal codice (art. 63, comma 4)⁷⁴ si aggiunge il divieto, in pratica creato dal giudice⁷⁵, di surrogare la valutazione del consulente a quella compiuta dall'amministrazione; ne deriva che, nelle rare ipotesi in cui la consulenza viene utilizzata, essa rimane «meramente strumentale al più completo esame del procedimento conoscitivo⁷⁶» della valutazione già effettuata.

L'esito è un'istruttoria ancora una volta non completa, difficilmente idonea a formare il libero convincimento del giudice, il quale, per sindacare la ragionevolezza di una scelta, rischia di affidarsi unicamente alle spie-

Dir. proc. amm., 2, 2021, p. 342 rileva che «la tecnica, anche quando apra a più soluzioni, attiene al momento conoscitivo e, di per sé sola, non può fondare alcuna sfera di potere riservato».

⁷³ Si v. TAR Lazio sez. II, 06.07.2021, n. 7976 che ritiene superabile il parere «sede istruttoria solo ove la stessa fornisca un qualche specifico elemento per ritenere palesemente illogico o palesemente errato il giudizio del Comitato». TAR Puglia sez. III, 08.02.2021, n. 208, cfr. Cons. Stato sez. IV, 12.11.2019, n. 7761; G. D'ANGELO, *Giudice amministrativo e riconoscimento della dipendenza della malattia da causa di servizi*, in *Riv. it. med. leg.*, 4, 2012, p. 1416 analizza la tipologia di sindacato compiuto dal giudice amministrativo rispetto alle richieste di accertamento dell'equo indennizzo e rileva che – secondo un consolidato orientamento – i giudizi medico legali sono caratterizzati da discrezionalità tecnica e quindi vengono sindacati solo per manifesta irragionevolezza, incongruità, carenza o insufficienza della motivazione. Si v. altresì C. SERENI LUCARELLI, *Considerazioni sull'attività consultiva nell'ottica del sindacato del giudice sulle valutazioni tecniche*, in *Dir. amm.*, 1, 2021, p. 221 che evidenzia come la verifica della correttezza della valutazione tecnica raramente si traduce in un sindacato di piena cognizione dei fatti oggetto di indagine.

⁷⁴ M. CARRA', *Satisfattività della sentenza amministrativa e pienezza della tutela tra innovazione e tradizione*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio*, cit., p. 201 osserva che «il (discutibile, ma concordemente riconosciuto) favore per la verificazione si insinua soprattutto nelle pieghe della inspiegabile previsione che il giudice possa, alternativamente, disporre una consulenza tecnica solo se indispensabile (artt.63, comma 4 e 19, comma 1). A tal proposito, si v. anche A. TRAVI, *Lezioni*, cit., pp. 272-273.

⁷⁵ Così TAR Trentino Alto Adige sez. I, 13.04.2021, n.51; cfr. Cons. Stato. sez. II, 18.02.2020, n.1244.

⁷⁶ M.A. SANDULLI, *La consulenza tecnica d'ufficio*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 7, p. 3533 ss.

gazioni esposte dalla parte che ha compiuto quella scelta⁷⁷. Il tutto in contrasto con il diritto a un giudice imparziale⁷⁸.

7. L'istanza di trasferimento temporaneo e le pretese azionabili in sede giudiziaria

Un ulteriore profilo di disparità di trattamento tra impiegati privatizzati e impiegati in regime pubblicistico riguarda l'applicazione dell'art. 42-bis del d.lgs. n. 151/2001, norma a presidio del diritto al ricongiungimento e all'unità familiare.

La disposizione riconosce al genitore con figli minori fino a tre anni di età la possibilità di chiedere di essere assegnato a una sede di servizio ubicata nella provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa. L'insussistenza di un posto vacante, disponibile e di corrispondente posizione retributiva, nonché il dissenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione sono, invece, fatti impeditivi all'accoglimento della domanda. Peraltro, proprio per le esigenze di salvaguardia del minore, nel 2015⁷⁹, il legislatore ha compresso lo spazio di espressione del dissenso a «casi o esigenze eccezionali» (art. 45-bis)⁸⁰ che devono essere specificamente e dettagliatamente motivati. Nell'interpretare la disposizione con riguardo alla sua *ratio*, la giurisprudenza ha stilato un elenco di ipotesi esemplificative degli estremi dell'eccezionalità, giustificativi del dissenso ed espressione del contemperamento fra interessi contrapposti⁸¹. Esse coincidono con le situazioni di comprovata indispensabilità e/o insostituibilità del dipendente per l'irrimediabile pregiudizio che il trasferimento potrebbe arrecare all'amministrazione⁸².

⁷⁷ M. CARRA', *Satisfattività*, cit., p. 204 afferma che «la giurisprudenza, in definitiva, non sembra volersi liberare da un approccio dal fatto mediato dalla rappresentazione che ne fornisce l'amministrazione».

⁷⁸ Si vedano in proposito G. D'ANGELO, *La cognizione del fatto nel processo amministrativo fra Costituzione, codice e ideologia del giudice*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio*, cit., p. 275.

⁷⁹ È una modifica introdotta con l'art. 14 l. n. 124/2015.

⁸⁰ Trib. Siracusa sez. I, 10.08.2019.

⁸¹ Cons. Stato sez. VI, 07.02.2020, n. 961.

⁸² TAR Trentino Alto Adige, 19.12.2018, n. 358; Cons. Stato sez. III, 01.04.2016, n.1317; TAR Lombardia sez. III, 04.05.2018, n. 1208.

Orbene, ciò ha sicuramente favorito una qualche convergenza, tra giudici speciali e ordinari, sull'incisività che il sindacato sull'eventuale diniego, può avere; infatti, controllando il contenuto della motivazione, il giudice verifica se sussistono le esigenze poste a fondamento dell'atto⁸³. Tuttavia, mentre nel processo amministrativo il difetto e l'insufficienza della motivazione sono vizi riconducibili all'eccesso di potere⁸⁴, in presenza dei quali il provvedimento viene annullato, nell'area privatistica, l'omessa esplicitazione delle ragioni del diniego, ovvero l'infondatezza delle stesse, conducono ad accertare il diritto al trasferimento, nonché a condannare – anche in via d'urgenza – all'assegnazione di una sede più vicina⁸⁵. Del resto, per la logica incentrata sull'accertamento delle pretese reciproche che si confrontano nel rapporto, la posizione del dipendente è lesa dal dissenso irragionevole o scorretto, ma il suo semplice annullamento non basta a risolvere la crisi di cooperazione fra le parti. A tal fine, occorre semmai dare quanto sarebbe spettato al ricorrente ove il diritto sostanziale fosse stato rispettato dall'amministrazione, cioè assicurare quel bene che l'amministrazione avrebbe riconosciuto ove avesse legittimamente assentito all'originaria istanza⁸⁶.

⁸³ Si v. Trib. Palermo sez. lav., 04.11.2021, n. 4127 in cui assume rilievo centrale la motivazione delle eccezionali ragioni di carattere organizzativo che inducono al diniego, in quanto «la completezza e puntualità della motivazione costituisce il mezzo di tutela che la legge ha messo a disposizione del lavoratore, in guisa che tale motivazione deve consentire a quest'ultimo, e in caso di contrasto al giudice, di verificare l'effettività e l'eccezionalità delle ragioni adottate dal proprio datore di lavoro, per ritenere prevalenti le esigenze di servizio rispetto a quelle di tutela dell'unità familiare».

⁸⁴ G. MANNUCCI, *Eccesso di potere e adeguatezza della tutela*, in *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato della discrezionalità*, in S. TORRICELLI (a cura di), cit. p. 112.

⁸⁵ Si v. Trib. Vibo Valentia sez. lav., 03.12.2018; Trib. Monza sez. lav., 27.06.2018, n. 375; Trib. Lanciano sez. lav., 08.05.2017, n. 118; Trib. Milano sez. lav., 16.04.2014, in quest'ultima si rileva che «l'esercizio della facoltà pubblicistica trova limite nel carattere non arbitrario e strumentale delle proprie decisioni», sostanziosamente, nel caso di specie, (...) nell'onere di motivazione del diniego di assegnazione temporanea di guisa che, attraverso il *riscontro della congruenza e della consistenza delle ragioni adottate* (evidentemente riferite agli interessi generali di cui è portatrice la pubblica amministrazione) risulti controllabile da parte del lavoratore e, successivamente, *sindacabile in sede giurisdizionale, la correttezza del suo operato*.

⁸⁶ Trib. Brescia sez. lav., 20.07.2017, n. 724, dopo aver specificato che il dipendente è titolare di un diritto soggettivo non degradabile a interesse legittimo, assegna temporaneamente la sede negata senza alcuna motivazione dalla p.a.; cfr. Trib. Palermo sez. lav., 04.11.2021, n. 4127.

Il dipendente non privatizzato, al contrario, rimane titolare di un interesse pretensivo, «destinato a recedere» a fronte del «superiore interesse alla razionale organizzazione dei servizi amministrativi⁸⁷» e che, in quanto non suscettibile di accertamento, non può essere tutelato neppure con la sentenza di condanna. La peculiarità delle conseguenze che sono tratte, in termini di pretese azionabili, dalla qualificazione della posizione giuridica come interesse legittimo, può essere compresa richiamando una recente pronuncia del Tar Lombardia; in essa, il giudice ha disconosciuto la possibilità di accertare il diritto alla sede, ma ha annullato il provvedimento di diniego poiché, ove «la domanda fosse stata correttamente valutata sulla base della normativa in vigore al tempo della sua presentazione, avrebbe dovuto essere accolta dall'amministrazione»⁸⁸.

8. (Segue): l'assegnazione del bene a scoppio 'ritardato' e la multifor- ma prassi giurisprudenziale

In tale contesto, ci si può chiedere cosa accade al dipendente in regime pubblicistico qualora il giudice speciale annulli il provvedimento viziato e l'amministrazione, nel riesaminare la stessa questione, neghi per una seconda volta di disporre il trasferimento. Si immagini, inoltre, che la decisione sia stata assunta in via cautelare, come, peraltro, spesso avviene in ipotesi di pretese non patrimoniali suscettibili di subire un irrimediabile pregiudizio in assenza di una tutela urgente. Ebbene, in un simile caso, il ricorrente potrebbe decidere di impugnare l'atto e farne valere l'illegittimità tramite la proposizione di motivi aggiunti oppure potrebbe rivolgersi al giudice dell'ottemperanza per una declaratoria di inefficacia dell'atto assunto eludendo la misura cautelare (art. 114, comma 4 lett. c) c.p.a.).

Soffermandosi sulla prima delle ipotesi, si può cogliere un profilo non riscontrabile nel processo ordinario, ossia l'utilizzo del criterio del *one shot* temperato; criterio che «postula l'esaurimento del potere a scoppio

⁸⁷ TAR Lazio sez. I, 13.07.2020, n. 7966; TAR Lazio sez. I, 05.01.2021, n. 129; Cons. Stato sez. IV, 23.05.2016, n.2113; Cons. Stato sez. III, 8.04.2014, n. 167; Cons. Stato sez. IV, 18.05.2017, n. 2352.

⁸⁸ TAR Lombardia sez. IV, 24.07.2020, n.1440.

per così dire ritardato⁸⁹) imponendo all'amministrazione di considerare l'affare nella sua interezza. Nonostante sia volto a evitare il rischio di ricorrere più volte di fronte al giudice di cognizione quando la p.a. rinnovi un atto caducato sulla base di fatti diversi rispetto a quelli posti a fondamento del primo atto, ma esistenti al tempo del primo processo⁹⁰, il c.d. *one shot* temperato apre a soluzioni non solo fuorvianti, ma anche difformi; infatti, non tutti i giudici ne fanno eguale applicazione.

Per dimostrarlo basti considerare due sentenze, entrambe occasionate dal diniego disposto in via di riesame e dalla contestuale richiesta di condannare l'amministrazione ad assegnare la sede: una è la già richiamata pronuncia del TAR Lombardia, mentre l'altra è stata emessa dal TAR Piemonte⁹¹.

Il TAR Lombardia ha annullato il secondo provvedimento di diniego illegittimo, ma ha rigettato sia la domanda di accertamento, in quanto pacifica la natura di interesse legittimo della posizione del dipendente, che quella di condanna, per i margini di attività istruttoria e discrezionale rimessi in capo alla p.a. con riferimento «all'individuazione della specifica sede». Il TAR Piemonte, al contrario, ha condannato l'amministrazione ad assegnare la sede in modo da impedirle di compiere un'ulteriore valutazione su una questione già affrontata e già oggetto di decisione (cautelare) del giudice.

Ricorrere all'esaurimento del potere consente sicuramente di trovare una «soluzione pragmatica⁹²» al desiderio di ricevere un bene (che il giudice speciale ritiene essere) rimesso alla scelta discrezionale, ma è una soluzione non coerente con il carattere di strumentalità del processo al diritto sostanziale.

⁸⁹ L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al facere*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2013, p. 622.

⁹⁰ S. MENCHINI, *Potere sostanziale e sistema delle tutele*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio*, cit., p. 234.

⁹¹ TAR Piemonte sez. I, 01.08.2019, n. 890.

⁹² L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo*, cit., p. 622.

Invero, in linea teorica, il potere di scegliere se attribuire o meno una certa utilità si consuma nel momento stesso in cui viene esercitato⁹³. L'autorità giudiziaria, diversamente, non può riconoscere tale utilità né con gli effetti conformativi di una sentenza di annullamento, né con un'eventuale sentenza di condanna e, tantomeno, con un'ordinanza cautelare. Al più, nel caso in cui sia già intervenuta una pronuncia sul rapporto intercorrente tra le parti, tale utilità potrà essere legittimamente conseguita dal dipendente allorché l'amministrazione attivi un nuovo potere e decida di riconoscerla sulla base di fatti inesistenti al tempo del primo giudizio⁹⁴. Nel caso in esame, però, la decisione sull'*an* al bene finale non è libera⁹⁵. Il giudice ordinario ha dimostrato di pervenire a una sentenza di condanna alla sede anche nel primo giudizio di cognizione (piena o sommaria che sia). Secondo la sua interpretazione, il dissenso, ove non sorretto da almeno una delle cause servite alla giurisprudenza per riempire il contenuto della motivazione, non ha ragion d'essere, ma non tanto perché infrange la legalità oggettiva, quanto piuttosto perché lede la posizione giuridica del lavoratore. Lo stringente onere motivazionale è, cioè, concepito come un limite alla facoltà di assentire o meno al trasferimento⁹⁶ e il superamento di tale limite rileva perché provoca la violazione del dritto altrui. Un diritto alla sede che il dipendente avrebbe

⁹³ Rinviano ad A. PIOGGIA, *Giudice e funzione amministrativa*, cit., p. 210 si segnala che il potere, se inteso in termini privatistici, consente di non dover ricorrere al concetto del *one shot*, anche perché «si considera esaurito nel momento in cui viene esercitato». Si v. anche A. PROTO PISANI, *Lezioni*, cit. pp. 168-170 il quale spiega che «una volta esercitato, il diritto potestativo sostanziale si estingue per consumazione».

⁹⁴ Se l'oggetto del processo è il rapporto intercorrente tra le parti, il potere esercitato dopo la sentenza non può mettere in discussione quanto essa ha già accertato, che ha forza di giudicato sia con riguardo ai fatti dedotti che deducibili del rapporto; si v. A. PROTO PISANI, *Lezioni*, cit., p. 75 sull'esempio dell'accoglimento o rigetto dell'impugnazione di un licenziamento.

⁹⁵ A una sentenza di condanna perviene anche quella parte della giurisprudenza ordinaria che considera la norma come attributiva di un potere sul *quid* del provvedimento. Essa avrà ad oggetto l'obbligo di provvedere all'assegnazione temporanea di una sede vacante disponibile, che sia ricompresa entro i confini regionali o provinciali richiesti dall'avente diritto, rimettendo all'amministrazione l'individuazione della precipua sede (Trib. Termini Imerese sez. lav., 14.02.2018; si rinvia anche a M. FALSONE, *L'assegnazione temporanea del dipendente pubblico ex art. 42-bis del d.lgs. n. 151 del 2001: diritto soggettivo, interesse legittimo (di diritto privato) o mera aspettativa?*, nota a Trib. Busto Arsizio 12.11.2014, n. 449, in *Riv. ita. dir. lav.*, 2, 2015, p. 447 ss. che riporta i diversi orientamenti giurisprudenziali, formati per la poca chiarezza della disposizione).

⁹⁶ In tal senso Trib. Torino sez. V, 04.06.2018 n. 799.

fin da subito potuto ottenere, se solo l'amministrazione avesse esaminato correttamente la sua domanda⁹⁷.

9. La sentenza di condanna al *făcere a tutela della chance al conferimento di un incarico*

Diversa dall'ipotesi ora richiamata è quella di un dipendente 'privatizzato' che lamenti di essere stato leso dal diniego al conferimento di un incarico dirigenziale dal momento che la normativa riconosce alla p.a. una vasta autonomia sull'*an* dell'assegnazione⁹⁸. È da escludere che il pubblico impiegato sia titolare del diritto all'incarico e che possa pretendere il riconoscimento in via giudiziaria.

Questo non significa, però, che il datore di lavoro non incontri limiti e che, in parallelo, il dipendente rimanga privo di una tutela o riceva una tutela meramente risarcitoria. Nel compiere la scelta tra candidati, infatti, il titolare del potere deve agire secondo buona fede e correttezza⁹⁹, clausole che, attecchendosi alla stregua di fonti di obblighi di comportamento¹⁰⁰, impongono di assumere «una decisione non discriminatoria», nonché di «giustificare i criteri e le motivazioni che hanno portato alla scelta di non conferire l'incarico¹⁰¹». Il giudice, senza spingersi a sindacare il merito della decisione del datore di lavoro, controlla se la sua condotta si sia esplicita conformemente ai suddetti *standards* e, quindi, se l'autonomia di cui lo stesso dispone sia stata esercitata in modo lecito. Ove così non

⁹⁷ Così Trib. Monza sez. lav., 16.03.2021, n. 164; Cfr. Trib. Palermo sez. lav., 04.06.2020, n. 1452; Trib. Teramo sez. lav., 10.07.2018, n. 552; Trib. Brescia sez. lav., 20.07.2017, n. 724.

⁹⁸ Sull'ampia potestà rimessa all'amministrazione si richiama Trib. Castrovillari sez. lav., 11.12.2019, n.2050 e Trib. Trani, 22.09.2011. Si v. anche P. SORDI, *Le controversie in tema di incarichi dirigenziali*, in *Lav. nelle p.a.*, 5, 2005, *passim*.

⁹⁹ Con riguardo al sindacato fondato sul ricorso alle clausole generali si rinvia a G. SIGISMONDI, *Le analogie tra sindacato sul potere pubblico e sui poteri privati*, cit. p. 324 oppure a C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela*, cit., p. 138 ss.

¹⁰⁰ G. POLI, *Il principio di proporzionalità tra regole di validità e regole di comportamento. Il test della pianificazione urbanistica (parte seconda)*, in *Dir. pubb.*, 3, 2020, p. 795.

¹⁰¹ Questa prospettiva è pressoché costante nella giurisprudenza della Cassazione (Cass., civ. sez. lav. 14.04.2015; Cass., civ. sez. lav., 04.08.2020, n. 16666; Cass., civ. sez. VI, 11.11.2021, n. 33529) che si occupa di procedure concorsuali o selettive.

fosse, pur non potendo dichiarare l'invalidità dell'atto¹⁰², l'autorità giudiziaria ordina all'amministrazione di rideterminarsi sul punto, pronunciandosi con una condanna al *fàcere*; questo non può che avere ad oggetto la ripetizione – nella riedizione del potere – delle procedure valutative, rispettando le regole violate la prima volta¹⁰³. Il che dimostra quanto, nel processo ordinario, il contenuto della sentenza sia assolutamente atipico poiché ritagliato, di volta in volta, a partire dalla fattispecie astratta¹⁰⁴. Il giudice del lavoro garantisce una tutela che non passa dall'invalidazione dell'atto, bensì dalla semplice declaratoria di illiceità della condotta tenuta dalla p.a. In questo modo dà prova della presenza di rimedi alternativi rispetto alla pronuncia caducatoria del processo amministrativo, rimedi peraltro utilizzabili anche in presenza di un potere in senso stretto¹⁰⁵. Ciò è possibile solo perché il metodo usato per ritagliare il contenuto della sentenza di condanna è correlato all'impianto definito dalla norma sostanziale; questo essenziale passaggio implica l'individuazione dei fatti costitutivi sia dedotti che deducibili della situazione soggettiva e consente al giudice di pervenire sempre a una sentenza di condanna, abbia essa per oggetto l'obbligo di soddisfare l'interesse materiale, come avviene nel caso dell'assegnazione temporanea della sede, oppure un

¹⁰² G. VETTORI, *Contratti e rimedi*, Padova, Cedam, 2017, p. 439 in merito ai rimedi in caso di violazione di regole di comportamento da parte di un contraente; si v. anche G. POLI, *Il principio di proporzionalità tra regole di validità e regole di comportamento*, cit., p. 795.

¹⁰³ Trib. Roma sez. III, 12.02.2020, n. 1406; Trib. Arezzo, 12.02.2020, n.65; Trib. Chieti sez. lav., 01.10.2020, n.225; Cass., civ. sez. lav., 09.01.2019, n. 268; Trib. Castrovillari sez. lav., 11.12.2019, n. 2050; Trib. Trani sez. lav., 22.09.2011.

¹⁰⁴ Invero, vari sono gli obblighi che possono incombere sulla p.a.; si pensi a quelli operanti in tema di eccedenze di personale e di mobilità collettiva tra amministrazioni pubbliche (art. 33 d.lgs. n. 165/2001); se l'amministrazione dispone il collocamento in disponibilità violando i criteri di scelta previsti dalla legge e da questa sua condotta consegue la risoluzione del rapporto alla scadenza del periodo di sospensione, il dipendente ha diritto anche al ripristino della funzionalità del rapporto, che diviene l'oggetto della condanna al *fàcere* (Cass., civ. sez. lav., 28.07.2017 n. 18835; cfr. Cass., civ. sez. lav., 26.11.2008 n. 28274; Cass., civ. sez. lav., 24.05.2006 n. 12241).

¹⁰⁵ L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo*, cit., p. 654 sulla possibilità di concepite una condanna all'adempimento degli obblighi determinati o determinabili «che gravano sull'esercizio del potere discrezionale dalle norme che regolano il potere (...)». Si v. anche G. POLI, *Il principio di proporzionalità tra regole di validità e comportamento*, cit., p. 805. Il diritto vivente non è dello stesso avviso (p. es. il TAR Veneto sez. I, 22.08.2018, n. 868 in tema di pubblico impiego non contrattualizzato, ha escluso l'esperibilità di azioni di condanna della p.a. a un "*fàcere*" specifico, poiché si trattava di attività discrezionali riservate alla pubblica amministrazione).

generico *fàcere*; è in quest'ultimo senso che si orienta la giurisprudenza ordinaria allorché il datore di lavoro abbia disconosciuto illegittimamente l'incarico dirigenziale. L'incarico, infatti, consiste nell'utilità finale ottenibile in forza della scelta, riservata al datore di lavoro, da compiersi nel rispetto di obblighi, puntuali o generali, fissati dal legislatore. La situazione soggettiva dell'impiegato privatizzato è dunque un diritto alla *chance* all'incarico, ed è tutelata non appena l'amministrazione travalichi i limiti previsti per il corretto svolgersi del procedimento di valutazione dei concorrenti. In sostanza, si configura un inadempimento contrattuale ogniqualvolta, per l'oltrepassarsi dei confini posti all'autonomia datoriale, venga lesa la certezza, che è tanto più avvertita quanto più la possibilità di ricevere o meno un determinato bene sia rimessa alla libera determinazione della controparte¹⁰⁶. Pertanto, la sentenza di condanna, «rispettosa del divieto di ingerirsi sui poteri non ancora esercitati⁽¹⁰⁷⁾» deve mettere il ricorrente nella condizione di sapere se – legittimamente – riceverà o meno l'utilità materiale voluta.

Queste argomentazioni si estendono analogamente al tema del conferimento di posizioni organizzative a favore del personale non dirigenziale di un ente pubblico¹⁰⁸; Infatti, il prestatore – titolare di un diritto soggettivo all'effettivo e corretto svolgimento delle operazioni valutative – può esercitare l'azione di esatto adempimento (ex art. 1453 c.c.) per ottenere la ripetizione della valutazione espletata in violazione degli artt. 1175 e 1375 c.c.¹⁰⁹, ma non può domandare al giudice di esprimere una diversa e più favorevole valutazione¹¹⁰.

¹⁰⁶ L. FERRARA, *Individuo e potere*, cit., pp. 59-60 rileva che anche nei casi di attività discrezionale della p.a. è possibile individuare un bene garantito, ciò richiede però «la scissione dell'interesse legittimo dal potere amministrativo».

¹⁰⁷ Spiegano L. FERRARA, G. MANNUCCI, *Giudicato*, in *Diritto online*, 2015 che, ciò posto, la condanna ha una portata cognitiva più ampia rispetto a quella di annullamento dal momento che fa stato sul rapporto giuridico nella sua interezza.

¹⁰⁸ Per consolidata giurisprudenza le «posizioni organizzative» sono una funzione *ad tempus* di alta responsabilità la cui definizione – nell'ambito della classificazione del personale di ciascun comparto – è demandata dalla legge alla contrattazione collettiva (Cass., civ. sez. un., 14.04.2010, n. 8836, Cass., civ. sez. lav., 30.03.2015, n. 6367).

¹⁰⁹ V. Cass., civ. sez. lav., 23.10.2019 n. 27159; Cass., civ. sez. lav., 27.01.2017, n. 2141.

¹¹⁰ V. Trib. Roma, 10.12.2019, n. 10978; Cass., civ., 18.10.2019, n. 26615; Corte app. Catanzaro sez. I, 04.05.2021, n.494; Trib. Terni sez. lav., 03.12.2020, n. 399.

Oppure, si pensi alla condanna ad assegnare mansioni con un profilo professionale diverso da quello rivestito dal ricorrente disposta dal Tribunale di Roma a favore di un insegnante che, per taluni problemi fisici, era impossibilitato a svolgere le mansioni di inquadramento in quanto comportanti movimentazioni di carichi. Tale decisione non si è spinta a individuare la specifica area tecnica in cui collocare il dipendente, poiché, ancora una volta, tra la sua posizione e l'ottenimento dell'utilità finale si frapponeva il potere del datore di lavoro¹¹¹.

Le pronunce brevemente richiamate denotano come il giudice ordinario, configurando le regole quali limiti esterni al potere-autonomia¹¹², sappia ricostruire le sfere giuridiche che si confrontano nel rapporto senza invadere l'area riservata all'amministrazione e, quindi, statuisce sul rapporto giuridico in assoluta simmetria a quanto previsto dalla fattispecie astratta¹¹³.

10. Accertamento del diritto all'assunzione e costituzione del rapporto di lavoro

Un'ultima significativa differenza si riscontra rispetto alla tutela offerta nella fase di accesso al pubblico impiego a chi abbia vinto un concorso, o comunque si sia collocato in posizione utile all'interno della graduatoria. A tal riguardo, l'art. 63, comma 2 d.lgs. n. 165/2001 statuisce che le sentenze con le quali il giudice ordinario «riconosce il diritto all'assunzione, ovvero accerta che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro» e, chiudendo il quadro dei

¹¹¹ Così Trib. Roma, sez. lav., 02.05.2019, n. 4146.

¹¹² A. PIOGGIA, *Giudice e funzione*, cit., p. 212 rileva che «dall'art. 41 non discendono (...) soltanto principi, ma da esso è possibile trarre indicazioni in ordine al modo in cui questi debbono essere impiegati in giudizio: unicamente come limiti "esterni" al potere, che valgono a circoscrivere, ma non a guidarne l'esercizio».

¹¹³ Si consideri Trib. Roma sez. lav., 02.05.2019, n. 4146 in cui il ricorrente chiedeva di accertare il diritto all'assegnazione delle mansioni di supporto amministrativo nell'area tecnica, nonché di condannare il comune convenuto ad assegnare le mansioni stesse. Il giudice, dopo aver accertato che le mansioni svolte non erano compatibili con le condizioni fisiche del ricorrente, condannava la p.a. a conferire delle mansioni non comportanti la movimentazione di carichi. Al contempo, però, negava di poter assegnare la precipua mansione richiesta, dal momento che, rispetto a essa, il dipendente vanta un mero interesse di fatto.

poteri esercitabili dall'autorità giudiziaria, assicura l'ammissibilità delle tre categorie di azione all'insegna del principio di atipicità. Ed è una disposizione in piena linea con i principi generali operanti in ambito privatistico¹¹⁴, in cui il giudice può sostituire la propria pronuncia alla dichiarazione non resa dalla parte inadempiente così da produrre gli effetti del contratto non concluso (ex art. 2932 c.c.)¹¹⁵.

In virtù del regime contrattualistico, peraltro, la giurisprudenza, sia di merito e che di legittimità, ha definito il bando e l'approvazione della graduatoria come atti dalla natura duplice, cioè al contempo privata e pubblica, con la specificazione che il bando non vale come un mero invito a offrire¹¹⁶, bensì come un'offerta al pubblico, purché sia completo di tutti gli elementi del futuro contratto di lavoro. Già con la pubblicazione del primo fra i due atti, quindi, l'amministrazione può impegnarsi «non solo al rispetto della norma con la quale ha delimitato la propria discrezionalità¹¹⁷», ma anche ad adempiere, in buona fede e correttezza, l'obbligo di concludere il contratto con chi si collochi in posizione utile. Quanto all'approvazione della graduatoria, essa segna il superamento del procedimento pubblicistico e rappresenta l'atto negoziale di individuazione del contraente titolare del diritto all'assunzione¹¹⁸, diritto tutelabile dal giudice ordinario con una sentenza costitutiva anche qualora l'amministrazione annulli la graduatoria in via di autotutela¹¹⁹.

¹¹⁴ Così, A. TRAVI, *La giurisdizione civile nelle controversie in materia dei lavoratori dipendenti nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2000, p. 259 ss.

¹¹⁵ V. Trib. Cassino sez. III, 04.03.2021, n. 206; Trib. Velletri, 07.07.2016, n. 1057; Trib. Milano, 14.01.2005; Cass., civ. sez. lav., 03.06.2011 con riguardo all'omessa assunzione di un lavoratore non vedente a cui favore è stata emessa sentenza ex art. 2932 c.c. stante la predeterminazione di mansioni, di qualifica e di trattamento economico.

¹¹⁶ Diversamente Cons. Stato sez. V, 03.05.2021, n. 3458 ha escluso che con il bando di gara e la successiva aggiudicazione (fintanto che non sia efficace e salvo l'esercizio del potere di autotutela) sorga in capo all'aggiudicatario un diritto soggettivo a stipulare il contratto e negato l'ammissibilità dell'azione ex art. 2932 c.c. a sua tutela.

¹¹⁷ V. Cass., civ. sez. un., 13.12.2017, n. 29916; Trib. Agrigento sez. lav., 23.03.2021, n. 350; Cass., civ. sez. lav., 01.10.2014, n. 20735.

¹¹⁸ V. Trib. Agrigento sez. lav., 23.03.2021 n.350.

¹¹⁹ Così Cass., civ. sez. un., 16.11.2017 n. 27197; Corte app. Palermo sez. lav., 24.04.2020 n. 292. Diff. Cass., civ. sez. un., 04.11.2009, n. 23327; Cass., civ. sez. un., 16.04.2007 n. 8951.

Queste considerazioni non valgono per i dipendenti non privatizzati per i quali, al più, oltre all'annullamento dell'atto di nomina illegittimo, può trovare spazio l'azione di adempimento (ai sensi dell'art.3 4, comma 1 lett. c) e art.1 17, comma 2 c.p.a.)¹²⁰. Qualora il giudice speciale accerti la sussistenza di tutte le condizioni obbligatorie per la p.a., inerenti all'esecuzione del rapporto di lavoro, può ordinare l'adozione degli atti amministrativi a ciò necessari, eventualmente nominando un commissario *ad acta*¹²¹. Il che comunque, da un lato, può avvenire unicamente in via contestuale all'annullamento dei provvedimenti illegittimi, dall'altro, implica che sia l'amministrazione l'ultimo soggetto a intervenire¹²².

11. Conclusioni

Il confronto giurisprudenziale fornisce i dati necessari per prendere posizione sull'iniziale domanda, circa il livello di tutela garantito in sede giurisdizionale ai dipendenti pubblici privatizzati. In particolare, la diminuzione di tutela lamentata da alcuni osservatori con il passaggio delle controversie al giudice ordinario non sembra essersi realizzato. Ripercorrendo l'analisi svolta, sembra anzi potersi affermare il contrario. La scelta del regime privatistico per il lavoro pubblico ha determinato il venir meno del segno di superiorità di una parte sull'altra¹²³ e, con esso, la figura tanto tormentata dell'interesse legittimo; del resto, una delle principali cause delle disparità di trattamento tra impiegati privatizzati e non, sin dal momento di accesso alle dipendenze della p.a., deriva proprio dalla natura delle posizioni giuridiche soggettive, a sua volta intrinsecamente connessa alla differenza tra atti paritetici e autoritativi.

¹²⁰ A. TRAVI, *Lezioni*, cit., p. 217.

¹²¹ V. TAR Lazio sez. I, 01.09.2021, n. 9484; TAR. Lazio sez. I, 07.01.2021, n. 222.

¹²² L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 87-88 osserva che «non è facile capire perché, una volta che il giudizio sia diventato la sede in cui si esercita, legittimamente, il potere, alla natura cognitoria della decisione giurisdizionale non si abbini anche una funzione esecutiva, in modo che sia la stessa decisione a tenere direttamente luogo dell'atto dell'amministrazione».

¹²³ C. MARZUOLI, A. ORSI BATTAGLINI, *Unità e pluralità della giurisdizione: un altro secolo di giudice speciale per l'amministrazione*, in *Dir. pubb.*, 3, 1997, p. 905.

Tale distinguo si riflette in modo costante sulla tutela offerta al dipendente non contrattualizzato. Si è visto che egli, diversamente da quanto avviene in regime privatistico, non può ottenere l'accertamento della subordinazione senza aver preventivamente impugnato gli atti di nomina e di inquadramento. Ciò, peraltro, implica che l'accertamento – se compiuto – passi dal controllo dell'operato dell'amministrazione e quindi si concentri a verificare se siano soddisfatti o meno i bisogni strutturali e funzionali dell'ente. Così, le primarie finalità organizzative a cui sono diretti i citati atti vengono salvaguardate nell'immediato, lasciando però soccombere, almeno in parte, l'esigenza di certezza lamentata dal lavoratore.

Similmente avviene con riguardo alla tutela risarcitoria per il danno da condotte mobbizzanti, che viene addirittura esclusa dal giudice speciale se il dipendente non impugni i singoli atti, di solito molteplici, espressioni del comportamento vessatorio; questa impostazione, coerente con una logica "attocentrica" del giudice speciale, aggrava la posizione del lavoratore in regime pubblico e, inoltre, rischia di sminuire la portata della fattispecie di *mobbing*. Infatti, specie per controllare se sia integrato o meno l'elemento soggettivo, sarebbe necessaria una visione non frazionata del comportamento tenuto dal datore di lavoro.

Si è poi mostrato come le medesime norme possano dar vita, nelle due giurisdizioni, a esiti interpretativi divergenti. È emerso, per esempio, che la disciplina dell'equo indennizzo per causa di servizio viene ricostruita dal giudice ordinario come meramente ricognitiva dei presupposti fissati dalla legge; all'opposto, il giudice speciale ritiene che il beneficio indennitario sia subordinato alla potestà dell'amministrazione. Oppure si pensi alla domanda di trasferimento *ex art. 42-bis* d.lgs. n. 151/2001: se il personale in regime contrattualizzato vanta un diritto alla sede ogniquale non vi siano motivi validi a fondamento del diniego, la stessa pretesa costituisce un interesse legittimo quando il ricorrente è un impiegato pubblico non privatizzato.

Ne derivano delle importanti conseguenze sul piano della portata cognitiva delle sentenze; infatti, il giudice speciale, non potendo accertare la titolarità dell'equo indennizzo, emette una sentenza il cui contenuto dichiarativo è circoscritto alla ricognizione dei vizi dell'atto per palese irragionevolezza, illogicità o difetto di motivazione. Al contrario, il giudice

ordinario, non escludendo l'ammissibilità della suddetta domanda, effettua il controllo sulla sussistenza dei presupposti della pretesa sostanziale, cioè il nesso di casualità tra menomazione e attività svolta, usufruendo peraltro – senza la prudenza che connota il giudice amministrativo – della consulenza tecnica d'ufficio.

Parimenti, mentre il giudice del lavoro accerta la titolarità del diritto di cui all'art. 42-*bis* e condanna ad assegnare temporaneamente la sede, il giudice amministrativo si ferma ad annullare il diniego lesivo dell'interesse legittimo, nonché a ordinare l'adozione di un nuovo atto privo dei vizi dichiarati. Pertanto, può capitare che l'amministrazione neghi la sede in forza di un secondo atto recante vizi diversi da quelli già accertati; in siffatta ipotesi, dovendo tornare in sede di cognizione, si è mostrato come gli stessi giudici speciali possano pervenire a sentenze tra loro difformi.

Se dunque è indubbio che l'intervento di codificazione abbia ampliato il novero di azioni proponibili, d'altro canto è evidente che l'azione di annullamento rappresenti l'asse portante del processo amministrativo quando siano in gioco interessi legittimi. Ciò per scelta dello stesso legislatore, ma soprattutto per la tradizionale necessità di controllare, in modo analitico, la realizzazione dello scopo a cui ogni atto, espressione del pubblico potere, viene vincolato.

Per quanto concerne la tutela di chi abbia maturato il diritto all'assunzione, nell'area privatizzata si perviene all'incisiva sentenza modellata sull'art. 2932 c.c., mentre il dipendente in regime pubblicistico, in quanto titolare di un interesse legittimo alla nomina, può al più ottenere un provvedimento in ottemperanza a una pronuncia *ex art.* 34 comma 1, lett. c), dal momento che vi è comunque necessità di un provvedimento dell'amministrazione.

Di particolare rilievo sono, infine, le sentenze adottate dal giudice ordinario quando l'amministrazione abbia scorrettamente svolto le procedure valutative previste per il conferimento di incarichi dirigenziali o di posizioni organizzative. Invero, nonostante tra la posizione del dipendente e le predette utilità finali, si interponga un'ampia facoltà di scelta del datore di lavoro, il giudice non si arresta a offrire una tutela di carattere risarcitorio, ma mostra che la condanna a un *fàcere* ben può convivere con il potere datoriale; ancora una volta, nel ritagliare il contenuto che

la sentenza deve avere, è centrale il diritto del singolo lavoratore e, dunque, nell'approccio del giudice ordinario, è di primaria importanza comprendere quando tale diritto possa dirsi leso. Il parametro di riferimento diviene esclusivamente la norma che definisce gli spazi di azione reciproca tra le parti del rapporto e, senza alcuna pretesa di inseguire l'utilità finale, poiché subordinata alla scelta dell'amministrazione, il giudice ordinario comprende di dover tutelare, niente di più e niente di meno, della *chance* all'assegnazione dell'incarico. A tal fine, la condanna a ripetere la procedura, nel rispetto delle regole poste a delimitazione del potere, si presta come la più confacente alla piena soddisfazione del dipendente, poiché così non si vede costretto a dover ricorrere più volte al giudice cognizione, come potrebbe invece avvenire a seguito del mero annullamento dell'atto illegittimo.

Lecture e segnalazioni

**L'interlegalità
nel diritto
amministrativo e
la ragionevolezza
dell'amministrare
per principi.
Note a margine
del volume *L'era
dell'interlegalità*,
a cura di E. Chiti,
A. di Martino, G.
Palombella**

Dario Bevilacqua

Gli ordinamenti giuridici attuali sono caratterizzati dal pluralismo normativo e dal collegamento tra diversi sistemi giuridici. Ciò conferma l'intuizione dell'interlegalità, affrontata in un lavoro collettaneo che mette insieme penalisti, pubblicisti e filosofi del diritto. Il concetto di interlegalità offre una definizione molto calzante del diritto attuale, non più monolitico, singolare e definito, ma fluido, plurale e cangiante. Essa va intesa quindi come una legalità declinata al plurale, un mescolarsi – all'interno di ciascun ordinamento – del diritto globale, di quello regionale, statale e dei vari diritti subnazionali. Questo aspetto, confermato da numerosi casi giurisprudenziali, si intreccia con una tendenza contraria, finalizzata all'unità e basata sui principi. Tramite il diritto per principi e la diffusione di criteri d'azione comuni – su tutti quello della ragionevolezza – si afferma un substrato giuridico condiviso dai vari ordinamenti, che coesiste al pluralismo giuridico e lo rende possibile.

1. Introduzione

L'interlegalità, come ci raccontano gli autori e i curatori del libro *L'era dell'interlegalità* (il Mulino, 2022), è ovunque. Essa è visibile in special modo nei casi giurisprudenziali, ove i giudici, per dirimere le controversie ad essi sottoposte, non possono non richiamarsi a più ordinamenti giuridici che si influenzano reciprocamente: «nel regno della legalità al plurale il diritto è necessariamente composito e multiverso, ma non ha la forma astratta e generale, bensì quella del caso concreto»¹.

¹ G. PALOMBELLA, E. SCODITTI, *L'interlegalità e la ragion giuridica del diritto contemporaneo*, in E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *L'era dell'interlegalità*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 36. In

Il concetto di interlegalità – frutto di un'intuizione scientifica particolarmente felice – riesce a offrire una definizione molto calzante del diritto attuale, non più inquadrabile come monolitico, singolare e definito, ma come fluido, plurale e cangiante. Essa va intesa quindi come una legalità declinata al plurale, un mescolarsi – all'interno di ciascun ordinamento – del diritto globale, di quello regionale sovranazionale, del diritto statale, dei vari diritti subnazionali: «un permanente incrociarsi in una co-vigenza spesso pre-assimilata nei processi della decisione politica statale»².

Come dimostra la partizione del volume in commento, il concetto di interlegalità può essere osservato sotto vari profili e con le lenti delle diverse discipline giuridiche, ancorché – e ne è prova proprio il contenuto dei vari saggi che compongono il libro curato da Edoardo Chiti, Alberto di Martino e Gianluigi Palombella – l'approccio migliore al fenomeno è inevitabilmente quello dell'interdisciplinarietà³.

senso analogo anche A. DI MARTINO, *Dalla regola per il caso al caso della regola*, in E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *L'era dell'interlegalità*, cit., p. 65: «quando molte disposizioni normative, appartenenti a diversi ordinamenti, sono legittimate a disciplinare i rapporti cui esse si riferiscono, nessuna può esser considerata come prevista in astratto e soprattutto in via esclusiva per quei rapporti; è il “caso”, invece, a definire il campo di intervento delle molteplici qualificazioni convergenti, concorrenti, di segno eventualmente – in realtà, spesso – opposto; ed è rispetto a questo che dovrà esser definita di volta in volta la regola che lo disciplina». Il tema dell'interlegalità non è nuovo. A tal riguardo si rinvia, tra gli altri, a E. SCODITTI, *Legalità al plurale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2013, p. 1031 ss.; P.S. BERMAN, *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law beyond Borders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; J. KLABBERS, G. PALOMBELLA (a cura di), *The Challenge of Inter-legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

² E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *Nel mondo delle legalità al plurale e dell'interconnessione*, in Id., *L'era dell'interlegalità*, cit., p. 15.

³ Nel volume citato si è scelto di articolare la presentazione del fenomeno, dividendo la trattazione in tre parti, articolate come segue. La prima ha uno sguardo più generale e serve a dare conto delle attuali trasformazioni del diritto, alle loro evoluzioni nel tempo e a come esse diano luogo – *inter alia* – al fenomeno dell'interlegalità (*L'interlegalità e la trasformazione del diritto*, con saggi di Gianluigi Palombella e Enrico Scoditti; Alberto di Martino; Alberto Spinosa). Nella seconda parte lo sguardo si concentra sul momento della decisione e fa specifico riferimento ai casi giudiziari in cui essa si esplica (*La decisione*, con saggi di Paola Parolari; Orlando Sarcello; Maurizio Arcari e Stefania Ninatti; Raffaele Bifulco e Chiara Gentile; Sümeyye Elif Biber; Sofia Milone; Gabriel Encinas). La parte terza, sulla quale in questa sede ci concentreremo con maggior attenzione, intende mostrare che l'interlegalità è presente anche nella regolazione pubblica, sia nelle scelte di orientamento politico-amministrativo, sia nell'esecuzione concreta; quindi sia nella fase ascendente, di decisione delle politiche, sia in quella discendente, relativa alla loro attuazione nel dettaglio (E. CHITI, *Ipotesi sull'interlegalità amministrativa*, in E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *L'era dell'interlegalità*, cit., p. 334 e ss.). Anche in questo ambito, infatti,

Il fenomeno dell'interlegalità conferma l'attuale interconnessione tra gli ordinamenti. Questa – a dispetto dell'azione di forze centripete, che tramite meccanismi di integrazione e armonizzazione producono fenomeni di omogeneizzazione delle regole (che divengono quindi globali o sovranazionali e regionali) – dà luogo in prevalenza a un pluralismo giuridico, a una molteplicità di fonti e di norme che condiziona l'agire dei soggetti pubblici. A fronte di ciò, si afferma comunque la costruzione di un fondamento giuridico comune, unico, grazie al lavoro svolto dai giudici. Questa base condivisa, nondimeno, è ancora in fase embrionale e in divenire: essa si fonda sui principi e sulle garanzie procedurali, segnatamente per il diritto pubblico. E muove verso un'idea di universalità del diritto⁴, che tendendo all'unicità e all'omogeneità, coesiste e anzi rende possibile l'affermarsi della pluralità che caratterizza l'interlegalità. Quest'ultima, infatti, mantiene il suo carattere plurale, confermando differenze e distinzioni, ma trova anche elementi di connessione, di incontro, di collegamento reciproco, resi possibili appunto dall'aggancio a principi

si rinvergono connessioni, commistioni e interazioni tra ordinamenti e tra istituti giuridici, con la conseguente moltiplicazione del substrato normativo che governa l'azione dei pubblici poteri (*La regolazione*, con saggi di Edoardo Chiti; Sümeyye Elif Biber e Nedim Hovic; Roberta De Paolis; Gaia Fiorinelli; Giulia Priora; Tleuzhan Zhunussova; Alessandro Bufalini).

⁴ Al riguardo si veda S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, I parte, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003, nello specifico a pp. 87-88, dove l'autore individua nel *corpus* dei principi comuni estesi su scala europea il contenuto intrinseco e fondante il diritto amministrativo: «sia in Francia, sia nel Regno Unito, il diritto amministrativo acquisisce un contenuto intrinseco, costituito da principi comuni, come quello di ragionevolezza, quello di proporzionalità, quello di obbligo di ascoltare gli interessati, quello di obbligo di motivazione, quello di tutela delle *legitimate expectations*. Il tratto importante di questi principi è non tanto quello che siano comuni, quanto quello che essi – come appena osservato – definiscono per la prima volta un contenuto intrinseco del diritto amministrativo, che non è nella disponibilità del legislatore, perché è il frutto di un lento processo al quale hanno concorso norme e giurisprudenza comunitarie, interventi del Consiglio d'Europa, leggi e giudici nazionali. Tutti questi hanno contribuito a costituire un *corpus* di principi essenziali, di portata superiore a quella dei meri principi legislativi». Nella vasta letteratura sui principi fondamentali del diritto pubblico europeo e globale si rinvia a: X. GROUSSOT, *General Principles of Community Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006; S. MANGIAMELLI, *L'Ordinamento europeo*, vol. I, *I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006; A. VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority*, in *Global Law Journal*, 9, 2008, p. 1909. Sul tema si veda anche L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Teoria della democrazia, Roma-Bari, Laterza, 2007 e G. DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, ESI, Napoli, 2007 e Id., *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, il Mulino, 2014, *passim*.

e procedure comuni, che tendono all'unicità, e alla loro declinazione in sede giudiziale.

Nelle pagine che seguono si proverà a dialogare con gli autori del volume da cui muove la riflessione alla base di questo articolo: partendo dal concetto di interlegalità – che verrà analizzato attraverso lo studio di alcuni casi concreti, che ne confermano i tratti più peculiari – si ipotizzerà l'affermarsi anche di un movimento in direzione contraria, ossia tendente all'uniformità e all'universalità, in un rapporto armonico con l'interlegalità. Ciò è particolarmente evidente nel diritto amministrativo, ove un diritto per principi e un'amministrazione pubblica orientata dal principio di ragionevolezza – che si affianca e talvolta supplisce quello di legalità – favoriscono forme di armonizzazione procedurale che mettono in equilibrio e trovano un ordine alla molteplicità di fonti e di regole di dettaglio che interagiscono nei vari ordinamenti giuridici.

2. Esempi di interlegalità

L'interlegalità si manifesta in numerosi casi concreti. Se ne sono scelti quattro, che si ritengono utili a mostrare il fenomeno, concentrando l'attenzione su alcuni caratteri problematici che lo contraddistinguono. Il primo mette in luce come, a fronte di regole differenti, la presenza di principi e garanzie procedurali universali permette di dirimere questioni controverse anche in una realtà deterritorializzata come il *World Wide Web*.

Nel secondo, l'interlegalità si manifesta in modo evidente nel diritto globale, ove più discipline giuridiche risultano applicabili al medesimo caso, modificando il diritto amministrativo domestico e condizionando le decisioni delle amministrazioni pubbliche.

Il terzo caso mostra che la frammentarietà è ancora presente in alcuni settori del diritto extra-nazionale e che essa finisce per favorire delle fughe dall'armonizzazione regolatoria cui tendono determinate norme. Infine, la presenza di una molteplicità di norme applicabili alla medesima decisione amministrativa consente un incremento delle garanzie, sfruttabili grazie a procedure decisionali rette da principi generali contenuti in norme ultra-statali.

2.1 Il caso «Yahoo!»: regole diverse, principi comuni nell'agiuridicità di Internet

Nel maggio del 2000, due associazioni accusarono Yahoo! Inc. e Yahoo! France della violazione di alcune disposizioni del codice penale francese, che vietano l'esibizione di oggetti nazisti ai fini di vendita, e dell'art. 24-*bis* dell'Atto del 29 luglio 1881, che definisce illegale contestare l'esistenza di crimini contro l'umanità riconosciuti da corti francesi o internazionali. Le due associazioni affermavano che sul sito *web* di Yahoo! fosse possibile accedere a un'asta di oggetti nazisti, attività dichiarata illegale in Francia. A seguito della risposta negativa della società Yahoo! di eliminare l'accesso a tale *link*, le associazioni ricorrevano dinanzi al *Tribunal de Grande Instance de Paris*. La Corte disponeva che Yahoo! prendesse le necessarie misure per rendere impossibile ogni accesso al sito e stabiliva l'irrogazione di una sanzione di centomila euro per ogni giorno di inottemperanza all'ordine giudiziario e per ogni violazione accertata.

Yahoo! procedeva all'esecuzione della sentenza, sopprimendo l'accesso sul sito *web* all'asta di oggetti nazisti. Tuttavia, per ragioni strettamente tecniche, non veniva eliminato l'accesso agli altri siti *web*, connessi al *link* contestato, e rispetto ai quali il tribunale aveva ordinato di impedire qualsiasi possibilità di utilizzo. Disposta una perizia sulla possibilità materiale di eliminare l'accesso ai siti *web* e in ragione del suo esito positivo, lo stesso tribunale disponeva che Yahoo! eseguisse l'ordine giudiziario. Tuttavia, Yahoo! proponeva un'azione contro le due associazioni francesi dinanzi alla *US District Court for the Northern District of California*, chiedendo che il secondo ordine giudiziario, emesso dal tribunale francese, fosse dichiarato inapplicabile nel territorio statunitense, in ragione della violazione del primo emendamento. La corte americana, dopo aver riconosciuto la propria giurisdizione in merito alla controversia, dichiarava che la decisione del tribunale francese violava i diritti riconosciuti dal primo emendamento, oltre ad essere in contrasto con l'ordine pubblico statunitense.

Le due associazioni francesi impugnavano quest'ultima sentenza, per contestarne proprio la giurisdizione, esigendo l'astensione dal caso per il principio secondo cui, una volta accettato di pronunciarsi sulla questione, questo potrebbe andare a incidere sul diritto di un altro

ordinamento giuridico. In data 23 agosto 2004, la *US Court of Appeals for the Ninth Court* revocava la decisione di primo grado sulla giurisdizione. In particolare, la corte dichiarava che le due associazioni, ai sensi della legge federale, non erano sottoposte alla giurisdizione della *District Court*, non essendoci alcuna connessione con tale foro. Il 12 gennaio 2006, la seduta plenaria della corte riconosceva la sussistenza di giurisdizione della *District Court*, ma disponeva il rigetto della domanda per mancanza di giustiziabilità.

Le due associazioni francesi ricorrevano, infine, alla *US Supreme Court*, contestando che un tale esito giudiziario lasciasse la possibilità a Yahoo! di sfruttare la giurisdizione domestica per eludere gli ordini giudiziari della corte francese. In data 30 maggio 2006, la Corte Suprema negava l'ammissibilità del ricorso.

Le vicende da cui scaturisce la controversia avvengono in un "non-luogo" – Internet – la cui disciplina è tutt'altro che definita. Nondimeno, lo stesso spazio sociale della rete è un'area comune, su cui insistono soggetti appartenenti a ordinamenti giuridici diversi, con norme diverse, che a volte entrano in conflitto. In uno di questi conflitti, le varie corti interpellate, seppur con esiti differenti, si sono viste costrette a prendere in considerazione norme appartenenti a ordinamenti giuridici distinti, su tutti quello francese e quello statunitense che qui entravano in collisione perché disciplinavano il comportamento contestato in maniera antitetica. La soluzione, da parte della *US Supreme Court*, è stata rinvenuta nei principi e nelle regole procedurali generali, che, con riferimento a questioni di giurisdizione e legittimazione processuale, non ammettevano il ricorso delle associazioni francesi.

2.2 *I borrowing regimes del diritto globale e il loro impatto sugli ordinamenti nazionali*

All'inizio del 2012, l'India decideva di adottare un bando nei confronti di vari prodotti agricoli provenienti dagli Stati Uniti a causa di possibili rischi di contagio da influenza aviaria. A seguito di tale misura restrittiva, gli USA richiedevano delle consultazioni con il Paese asiatico, lamentando che la misura adottata era in contrasto con una serie di articoli dell'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS), facente parte dei trattati istitutivi dell'Organizzazione mondiale del commercio

(OMC)⁵. Fallite le consultazioni si andava davanti a un *panel* e poi davanti all'organo di appello del DSB. L'India veniva condannata (in primo grado nel 2014 e in appello nel 2015), prevalentemente per due violazioni⁶. In primo luogo, le disposizioni normative indiane sono state ritenute inconsistenti con l'accordo SPS perché non basate su una valutazione scientifica del rischio⁷: le misure che restringono il commercio internazionale per tutelare la salute umana, animale o delle piante devono essere giustificate da studi scientifici che dimostrino almeno la probabilità di un rischio, sul quale basare la decisione pubblica che restringe il mercato internazionale⁸. E l'India non era stata in grado di fornire la prova richiesta.

In secondo luogo, le misure contestate non potevano dirsi «conformi» né «basate su» uno standard internazionale tra quelli riconosciuti dall'OMC⁹,

⁵ L'accordo SPS, siglato a Marrakech nell'aprile 1994 nell'ambito del trattato istitutivo della OMC, ed entrato in vigore il primo gennaio 1995 (il testo è consultabile in Internet al sito <http://www.uto.org>), stabilisce le regole che gli Stati possono legittimamente adottare per restringere il mercato mondiale per ragioni di protezione della salute umana, animale e vegetale e che riguardano anche i prodotti alimentari. Si applica a tutte le misure sanitarie e fitosanitarie relative al commercio di beni (art. 1), specificando i requisiti necessari (indicati negli artt. 2-11) perché tali misure siano ammesse. Permette agli Stati membri di scegliere le discipline da adottare, al fine di perseguire il livello di tutela sanitaria più appropriato, purché queste siano giustificate da uno standard internazionale o da una rilevazione scientifica adeguata (artt. 3 e 5) e siano adottate nel rispetto delle opportune garanzie formali (artt. 6-11).

⁶ WTO, Dispute Settlement Resolution: *India — Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products (India – Agricultural Products)*, WT/DS430/AB/R.

⁷ *Ibidem*, § 5.1 ss.

⁸ L'AB e il *panel* hanno ripreso un approccio già usato in altri casi analoghi. Si può ad esempio citare quanto statuito dal medesimo organo di appello in *Australia – Salmon: the risk evaluated in a risk assessment must be an ascertainable risk (...) theoretical uncertainty is not the kind of risk which, under Article 5.1, is to be assessed* (*Ibidem*, § 84). Successivamente, l'AB ha statuito che una volta che l'evidenza empirica del rischio è stata dimostrata lo Stato può adottare anche una misura molto restrittiva, ad esempio a rischio zero (§ 125). Ciò sta a significare che, ancorché gli Stati siano liberi di scegliere un livello di sicurezza assoluto, cioè anche pari alla soglia di «zero risk», debbono sempre farlo sulla base di prove scientifiche, dimostrate in una procedura di *risk assessment* che permetta di dimostrare almeno la probabilità («*likelihood*») del rischio come definita dall'allegato A dello stesso accordo SPS.

⁹ *India – Agricultural Products*, § 5.2 ss. «Article 3.2 provides that SPS measures which conform to international standards shall be deemed necessary to protect human, animal or plant life or health, and shall be presumed to be consistent with the relevant provisions of the SPS Agreement and of the GATT 1994. This presumption, however, does not apply where a Member has not adopted a measure that conforms with an international standard. Article 3.2 is inapplicable where a Member chooses a level of protection that is higher than would be achieved by a measure based

ossia, in tal caso, lo standard adottato dall'*International Office of Epizootics* (OIE – che emana standard tecnici volti alla tutela della salute animale)¹⁰. Poiché la misura di regolazione indiana risultava più restrittiva di uno standard internazionale, la dimostrazione scientifica doveva giustificare tale difformità individuando un rischio almeno probabile, come richiesto dall'art. 5.1. dell'accordo SPS¹¹.

Anche questo caso è emblematico. L'ordinamento giuridico di riferimento è quello indiano. Ma la misura adottata dalle autorità amministrative di tale Stato, seppur conforme al diritto nazionale, è in conflitto con il diritto di un altro Paese, gli Stati Uniti. Non solo, la medesima norma non si conforma a uno standard internazionale, adottato da un'organizzazione internazionale (l'OIE) di cui l'India è membro e poiché gli standard di tale OI sono richiamati e quindi si connettono – creando su sistema comune – con il diritto dell'OMC, essa viola anche le norme sul commercio internazionale previste dai trattati istitutivi dell'OMC, che vincolano, in quanto membri, sia gli USA, sia l'India.

on an international standard. The presumption in Article 3.2 cannot be interpreted to imply that there is sufficient scientific evidence to perform a risk assessment where a Member chooses a higher level of protection, Appellate Body Report, *US/Canada – Continued Suspension*, paras. 694.

¹⁰ Si tratta del «Chapter 10.4» del «*Terrestrial Code of the International Office of Epizootics*», OIE, *Terrestrial Animal Health Code, 21st edition of the OIE Code*, adopted in May 2012, <https://www.oie.int/standard-setting/terrestrial-code/>. Si veda il riferimento in *India – Agricultural Products*, § 4.3 ss: «The OIE is the international organization responsible for establishing health standards for international trade in animals and animal products, including standards relating to AI. The preamble of the SPS Agreement refers explicitly to the OIE, stating that it is desirable «to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including (...) the [OIE]». Annex A(3)(b) to the SPS Agreement recognizes the OIE as the relevant standard-setting body for SPS measures relating to animal health and zoonoses. We further note that a cooperation agreement was developed between the WTO and the OIE in 1998 (Agreement between the World Trade Organization and the Office International des Epizooties, signed on 4 May 1998, document WT/L/272), and that the OIE was granted permanent observer status by the SPS Committee at its first meeting of March 1995».

¹¹ Il meccanismo adottato è riassumibile come di seguito. Ogni Paese è libero di adottare il suo «*appropriate level of protection of human, animal or plant life*» (art. 4.1), purché la misura approvata sia necessaria, ragionevole (art. 2) e proporzionata (art. 5.6). Se un membro conforma o basa la propria disposizione su uno standard del *Codex* i requisiti indicati sono ritenuti implicitamente posseduti dalla misura in questione, che si considera automaticamente legittima (presunzione di legittimità). Al contrario, nel caso in cui la misura si discosti da quanto previsto dalla CAC, essa è ritenuta illegittima e contestabile di fronte al *Dispute Settlement Body* della OMC, salvo che lo Stato membro presenti criteri di valutazione scientifica che diano prova oggettiva di un rischio tale da giustificare il più severo intervento di regolazione (artt. 3.3 e 5.1).

Gli organi di aggiudicazione delle controversie interpellati decidono la disputa facendo riferimento a norme di un trattato internazionale (l'accordo SPS) e agli standard (*soft law*) di un'organizzazione internazionale (OIE), le quali finiscono per condizionare l'agire delle amministrazioni domestiche; tuttavia, le stesse norme sovranazionali richiamano e traducono un principio procedurale generale, tipico del diritto amministrativo di molti Paesi, ossia l'obbligo di motivazione delle decisioni pubbliche, che qui era stato violato dall'India, la quale non aveva fornito presupposti di fatto e giuridici sufficienti e adeguati a giustificare la misura restrittiva del commercio emanata.

2.3 Interlegalità e frammentazione del diritto globale: la fuga dal pluralismo normativo

Veniamo a un terzo esempio, anche questo deciso dall'organo di aggiudicazione delle controversie della *World Trade Organization*. In tale occasione, l'Ue e alcuni suoi stati membri avevano posto in essere una moratoria nei confronti di Organismi geneticamente modificati (OGM) provenienti da Argentina, Canada e Stati Uniti. I Paesi destinatari delle misure restrittive del commercio avevano adito un *Panel* contestando l'operato dell'Unione europea. Nella vicenda, risoltasi a favore dei Paesi *complainants*, è interessante un aspetto della discussione sull'applicazione del principio di precauzione, per giustificare le misure *trade-restrictive* dell'Unione. Quest'ultima sosteneva che l'approccio precauzionale – riconosciuto dall'ordinamento Ue – fosse ammissibile nella controversia per via di un'interpretazione pro-precauzione dell'art. 5.7 dell'Accordo SPS, derivante dalla lettura di tale norma alla luce del Protocollo di Cartagena sulla biodiversità¹². Quest'ultimo, infatti, ammette misure precauzionali in

¹² L'art. 10 prevede la possibilità, per gli Stati aderenti, di applicare il principio di precauzione. Il protocollo nasce da una precedente Convenzione sulla biodiversità finalizzata a Nairobi nel maggio 1992 e aperta alle firme presso la Conferenza delle Nazioni unite su ambiente e sviluppo (UNCED) a Rio de Janeiro, il 5 giugno dello stesso anno. Con la decisione n. II/5 del 17 novembre 1995 della Conferenza delle parti della Convenzione, quest'ultima ha stabilito di sviluppare un protocollo sulla biosicurezza, che è stato poi adottato a Montreal, il 29 gennaio 2000. Tale protocollo si concentra specificamente sul movimento transfrontaliero di ogni organismo vivente geneticamente modificato risultante dalla moderna biotecnologia che potrebbe avere un effetto avverso sulla salute e sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica. Sul tema si veda il sito: <http://www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp>.

caso di potenziale minaccia alla biodiversità ambientale proveniente da piante e altri organismi viventi come quelli transgenici. Nel caso «Biotech» l'Ue aveva richiamato tale trattato al fine di integrarlo con l'Accordo SPS e adoperarlo come criterio interpretativo per l'esegesi di una norma di quest'ultimo.

La richiesta dell'Ue veniva ritenuta ammissibile¹³, anche in forza di precedenti casi, nei quali era stata affermata la possibilità di leggere le norme dell'OMC alla luce di disposizioni di altri trattati¹⁴, ma il *Panel* dava ragione agli Stati americani perché questi ultimi, non avendo ratificato il Protocollo, non ne erano vincolati e lo stesso non poteva essere adoperato. Contrariamente ad altri casi, in cui le Corti hanno creato «passerelle» tra i diversi regimi di regolazione¹⁵, i giudici della controversia esaminata hanno deciso di non comporre insieme i due sistemi giuridici settoriali (su commercio e ambiente) chiamati in causa dalle misure domestiche contestate. Le misure europee e nazionali si applicavano nel rispetto delle normative domestiche, statali e dell'Unione, ma violavano il diritto dell'OMC, ancorché conformi al Protocollo di Cartagena (PdC).

Anche questo caso mostra un'interlegalità nella disciplina di un particolare settore, peraltro con una sua applicazione extranazionale, ma evidenzia anche la possibilità – per il giudice chiamato a decidere il caso – di limitare tale pluralismo normativo, stabilendo quale diritto esterno può essere applicato (quello dell'OMC) e quale è invece da escludersi (quello

¹³ Il richiamo al Protocollo di Cartagena è stato considerato pertinente per ciò che concerne l'applicazione del principio di precauzione e come una fonte per interpretare le disposizioni del diritto dell'OMC: «*The European Communities would like to stress the importance of international regulatory acts in the field, in particular the Cartagena Biosafety Protocol. According to the Appellate Body, the rules of customary law 'call for an examination of the ordinary meaning of the words of a treaty, read in their context, and in the light of the object and purpose of the treaty involved'. The Biosafety Protocol can assist the Panel in the process of interpreting WTO rules, in accordance with the Appellate Body findings in US – Shrimp, EC-Biotech, § 4.358*

¹⁴ *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Appellate Body Report, WT/DS2/AB/R, 1996, http://www.uto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm, § 621: «*the WTO law must not be read in clinical isolation from international law*». Con un riferimento ai rapporti tra WTO e Cartagena Biosafety Protocol e alla loro influenza sui poteri pubblici domestici, si veda C.R. KELLY, *Power, Linkage and Accommodation: The WTO as an International Actor and Its Influence on Other Actors and Regimes*, in *Berkeley Journal of International Law*, 24, 2006, p. 79 ss

¹⁵ Lo dimostra, con ampia documentazione, S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 43 ss. e 89 ss.

del PdC). Con la conseguenza, peraltro, che in caso di controversia tra parti aderenti anche al Protocollo di Cartagena, la decisione avrebbe potuto essere diversa, proprio per una differente combinazione delle diverse disposizioni internazionali applicabili.

2.4 Regolazione pubblica locale e garanzie globali

Un ultimo caso da citare riguarda la costruzione di una centrale idroelettrica in Nepal, finanziata dalla Banca mondiale. Il progetto era stato approvato nel 2003 e prevedeva una serie di finanziamenti, di cui si avvantaggiava (come *borrower*) il governo nepalese, nonché le autorità specializzate, tra cui la *Nepal Electricity Authority* (NEA). Con un ricorso nei confronti dell'*investigation panel* della Banca Mondiale alcune comunità locali chiedevano di svolgere una serie di indagini e accertamenti sulla corretta procedura nella realizzazione del progetto.

Le contestazioni erano molteplici: lo studio delle alternative era inadeguato e si chiedeva di stabilire la centrale in un'altra località per ridurre il danno; si contestava la *ratio* del bilanciamento tra interessi, giacché in nome della produzione di nuova energia, si svalutava il valore della terra, con perdite in ambito agricolo e danni considerevoli ai residenti; visti i provvedimenti di espropriazione di proprietà dei residenti, i ricorrenti lamentavano la scarsità dell'indennizzo previsto, dovuto a una decisione irragionevole e sproporzionata; si contestava infine la mancanza di un'adeguata consultazione e pubblicità delle informazioni e dei documenti relativi alla natura, agli obiettivi e agli impatti del progetto in questione.

In seguito agli accertamenti svolti, e sentita la difesa del responsabile del progetto (il *management board*), il *panel*, dava ragione alle associazioni e agli individui che avevano iniziato il ricorso, con una serie di motivazioni: anche se su alcuni aspetti riteneva che il *management* avesse rispettato le norme di riferimento, ossia quelle della *bank policy*, su altri le garanzie necessarie non erano state rispettate.

Il *panel* stabiliva, in modo esplicito, che ciò che non andava nel progetto presentato dovesse essere modificato. Nello specifico, si trattava delle scarse garanzie di *disclosure* e consultazione degli interessati: non solo queste dovevano essere assicurate, ma questo obbligo doveva essere rispettato in modo adeguato, tempestivo e significativo. Infine, questi

obblighi dovevano avvenire sia nella fase di preparazione e predisposizione del progetto, sia in quella esecutiva.

Nel caso appena descritto vi è un provvedimento concessorio per la realizzazione di un'infrastruttura che si basa su un procedimento amministrativo illegittimo perché non rispetta una serie di principi e norme di garanzia. La competenza dell'*iter* amministrativo spetta alle autorità nepalesi, che devono applicare e conformarsi al diritto nazionale. Ma giacché l'attività descritta è finanziata da un organismo internazionale essa è subordinata anche a una serie di regole procedurali – sempre di natura amministrativa – extra-nazionali e condivise dall'organismo internazionale coinvolto. Un comitato con poteri di aggiudicazione riceve le lamentele per la violazione di tali regole e, ritenendole fondate, applica le disposizioni al procedimento in corso di svolgimento; con effetti sulla decisione concreta, ossia sul suo momento attuativo in sede domestica, sulle modalità di svolgimento e sul contenuto: una misura amministrativa nazionale è sottoposta sia a regole nazionali, sia extra-nazionali. Ciò avviene perché quest'ultime derivano da principi (ragionevolezza, proporzionalità, *due process*) e concernono garanzie procedurali (trasparenza, partecipazione pubblica, motivazione), che hanno un'applicazione comune ai diversi ordini giuridici coinvolti.

3. L'interlegalità e il diritto amministrativo: incertezza, legittimazione, e ragionevolezza

I casi analizzati rappresentano una minima parte delle numerose testimonianze del fenomeno dell'interlegalità, che con acutezza e forza argomentativa hanno messo in luce Edoardo Chiti, Alberto di Martino e Gianluigi Palombella, oltre agli autori dei saggi presenti nel libro da loro curato. Possiamo quindi dire, proprio con Edoardo Chiti, che «l'interlegalità è una situazione divenuta ormai ordinaria e costante nei processi di attuazione delle politiche pubbliche che si svolgono in ciascun ordinamento: le amministrazioni si trovano comunemente a gestire una varietà di norme, sia procedurali che sostanziali, prodotte dalle istituzioni di ordinamenti differenti, oltre che tenere conto delle pratiche amministrative sviluppate per la loro esecuzione»¹⁶. Inoltre, ragionando sempre con l'autore, i casi

¹⁶ E. CHITI, *Ipotesi sull'interlegalità amministrativa*, in E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *L'era dell'interlegalità*, cit. p. 348.

confermano che l'interlegalità si presenta spesso in modi differenti¹⁷ e ha uno sviluppo dinamico e mutevole¹⁸.

Ma questi casi, insieme a tanti altri che potevano essere citati e che si rinvergono nel volume in commento, ci raccontano anche qualcos'altro. Nel variegato mondo della regolazione pubblica, dove fenomeni come la globalizzazione, lo sviluppo dell'UE, l'interdipendenza economica degli Stati, il dialogo tra corti e tra soggetti regolatori («*complex regimes*»¹⁹) favoriscono lo sviluppo di fenomeni di interlegalità e di influenza reciproca tra diversi ordinamenti, questo pluralismo normativo costituisce un problema sotto il profilo della certezza giuridica, del corretto perseguimento degli interessi pubblici da parte delle autorità che detengono ed esercitano poteri autoritativi e dell'«imprevedibilità degli esiti dei molteplici intrecci tra ordinamenti, che sfuggono al pieno controllo delle istituzioni politico-amministrative»²⁰.

A fronte di ciò, come visto, si registra una tendenza parallela a quella dell'interrelazione dei diritti, ossia la costruzione – segnatamente da parte dei giudici – di un tessuto connettivo, di un substrato comune, basato sui principi e sulle garanzie procedurali, che muove verso un'idea di universalità. Se tale universalità del diritto sembra tendere all'unicità e all'omogeneità, essa stessa coesiste e anzi rende possibile l'affermarsi della pluralità che caratterizza l'interlegalità. Quest'ultima, infatti, mantiene la sua natura plurale, confermando differenze e distinzioni, ma trova anche elementi di connessione, di incontro, di collegamento reciproco,

¹⁷ *Ibidem*, p. 340 ss.

¹⁸ *Ibidem*, p. 348 ss.

¹⁹ I cosiddetti *complex (o connecting) regimes* consistono in collegamenti funzionali tra diversi organismi che vanno a formare regimi regolatori complessi e instaurano un dialogo fra una pluralità di interessi generali: «mediante questa tecnica di collegamento, definita dalla letteratura anche come *borrowing regimes* (D.W. LEEBRON, *Linkages*, saggio d'apertura del convegno «*The Boundaries of the WTO*», i cui atti sono raccolti in *American Journal of International Law*, 96, 2002, p. 14 ss.), entrambe le organizzazioni accrescono il loro potere», S. BATTINI, *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, 5, pp. 985-986. Il collegamento orizzontale tra regimi regolatori differenti che guadagnano così forza ed efficacia giuridica è un fenomeno diffuso al di là dei confini statali.

²⁰ E. CHITTI, *Ipotesi sull'interlegalità amministrativa*, cit., p. 347.

resi possibili appunto dall'aggancio a principi e procedure comuni, che tendono all'unicità, e alla loro declinazione in sede giudiziale.

La conferma di tale approccio la si può avere nel principio di ragionevolezza, il cui sviluppo negli ordinamenti attuali²¹ segna proprio l'evoluzione di un'amministrazione che si sgancia dal «mito» di una legalità rigida, figlia del positivismo²², assicurando legittimazione e certezza tramite il criterio della *rule of reason* invece che su quello della *rule of law*: a fronte di una crisi della legalità si ripristina una razionalità legata alla «natura delle cose»²³, che trova «regole desunte dalla logica della materia»²⁴.

In tal senso, come notato da Paolo Grossi, «veramente essenziale è la ragionevolezza della *lex*, cioè la determinata e rigidissima corrispondenza del suo contenuto a un modello che né il Principe né il popolo né il ceto dei giuristi creano ma sono chiamati semplicemente a scoprire nella ontologia del creato»²⁵. La legge emerge dunque come il risultato di un processo decisionale ragionevole, che traduce l'«indispensabile ponderazione degli interessi in gioco che è insita nella disciplina di pressoché ogni istituto giuridico, e che l'interprete deve ricostruire proprio per ricomporre la *ratio* delle disposizioni con cui ha a che fare, fino al punto

²¹ Il criterio di ragionevolezza, o *rule of reason*, negli ultimi anni ha conosciuto uno sviluppo particolare e originale, che ha visto il verificarsi di dinamiche e fenomeni differenti, anche in conflitto tra loro: un aumento della politicità di alcune decisioni amministrative; un aumento della neutralità – garantita dalla tecnica e dalle *hard sciences* e non dalla legge – di molte decisioni pubbliche, ispirate da un'esigenza di oggettività; un aumento, infine, di alcune garanzie procedurali, di correttezza e di buona fede, a favore dei cittadini destinatari delle decisioni. In parallelo a tali fenomeni, e intrecciate a questi, si è affermata, in modo particolare, la crisi della legalità. La ragionevolezza è descrivibile come *rule of reason*, con cui si deve intendere non solo un riferimento al principio di ragionevolezza, come «fattore primario e di verifica e misurazione della legittimità costituzionale della legge» e dell'amministrazione, ma altresì come «regola del giusto procedimento (in quanto *rule of reason*)», ossia come una forma di proceduralizzazione di un'attività amministrativa non sufficientemente supportata dal principio di legalità (R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 67 e 131). Per un approfondimento sul tema si veda M. RADIN, *A Short Way with Statutes*, in *Harvard Law Review*, 1942, 56, p. 388; F.R. DICKERSON, *The Interpretation and Application of Statutes*, Boston, Little Brown, 1975.

²² Nel commento alla relazione di Alessandro Pajno sulla giustizia amministrativa del 2017, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2017, Luisa Torchia inizia la sua riflessione concentrandosi sul «mito» della certezza del diritto, che a detta dell'autrice ormai non è più effettiva e costituisce un residuo del positivismo.

²³ F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Esi, 2011, p. 10.

²⁴ *Ibidem*, p. 13.

²⁵ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 25.

di “scoprire” la regola del caso nel bilanciamento degli interessi (come suggerito dalla *Interessenjurisprudenz*)»²⁶. Nella società attuale, fortemente connaturata dal pluralismo e dall’interdipendenza di più ordinamenti giuridici, si afferma dunque una legge in senso atecnico: fluida e non certa, plurale e multidimensionale, e non singola, flessibile e adattabile al caso concreto, e non rigida, ma tenuta insieme da principi comuni. Allo stesso modo la ragionevolezza condiziona l’attività delle amministrazioni, soggetti ordinatori della società finalizzati al bene comune, che adoperano la *rule of reason* per rendere concreto il comando legislativo – *rectius*: i molteplici comandi legislativi –, dando così vita a un’attività che corrisponde all’«ordine obiettivo preesistente e non eludibile entro il quale inserire il contenuto della *lex*»²⁷, alla *ratio* e ai valori radicati e affermati in uno spazio sociale e giuridico indefinito e multidimensionale come quello che sovrappone e interseca diritto globale, diritto regionale e diritto nazionale.

4. *L’interlegalità e l’amministrazione per principi*

A fronte di una molteplicità di norme eterogenee e *straniere*, l’interprete usa la ragionevolezza per creare nuovo diritto in ossequio all’ordine giuridico e sociale preesistente. Inoltre, la stessa ragionevolezza guida il *rule-maker* a decisioni miti, coerenti con i principi comuni, integrando quindi una *rule of law* sempre più frammentata e difficilmente prevedibile, come un principio meta-procedimentale con cui si giustifica l’amministrazione subordinata all’interlegalità. A tal riguardo, poiché la perdita di certezza può favorire l’apertura di spazi per un’«amministrazione politica»²⁸, non adeguatamente giustificata o controllata nelle sue scelte discrezionali, si rende necessario l’utilizzo dei principi generali e delle garanzie procedurali a sostegno di decisioni amministrative che possono

²⁶ R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 62-63.

²⁷ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche*, cit., p. 25.

²⁸ Finendo per ampliare «la spaccatura tettonica lungo cui si organizza larga parte del nostro sistema costituzionale: la contrapposizione tra disposizione e norma, tra volontà politica e ragione tecnica, tra legittimazione attraverso la rappresentanza e legittimazione attraverso l’argomentazione, tra politica che pone il diritto e diritto che limita la politica», R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, cit., pp. 78-79.

tradurre visioni latamente discrezionali o basate su norme eteronome, nuove, incerte e cangianti.

Poiché «lo stesso interesse pubblico è sempre meno dato (dalla legge), e sempre più interpretato, nel libero gioco del confronto bilanciato fra le parti del procedimento – e nel corpo di un diritto vivente contrassegnato da crescente mitezza e dalla coerente mobilitazione di una rete di garanzie reciproche»²⁹ –, i diversi attori deputati a dare attuazione alla molteplicità delle leggi devono essere posti in condizione di agire e di decidere entro limiti comuni di tipo formale e procedurale e di rispondere delle decisioni assunte. Per questo, si vanno affermando organizzazioni orizzontali e proceduralizzate, che mettono in contatto diversi regolatori grazie a modelli a rete e, parallelamente, trovano attuazione principi che consentono alle amministrazioni di muoversi in un tessuto giuridico comune ma in grado di variare da caso a caso.

Gli organi di aggiudicazione chiamati a decidere casi concreti e le stesse pubbliche amministrazioni, come messo in luce da Edoardo Chiti nel saggio qui preso in esame, sono chiamati a superare le *impasse* scaturite dal pluralismo normativo che si diffonde negli ordinamenti. Nel caso delle amministrazioni ciò avviene talvolta sostituendosi o surrogando la politica, talaltra neutralizzando la propria attività o legittimandola tramite procedure di dialogo con gli amministrati. In tal senso sono chiamate a essere ragionevoli, eque, obiettive: il loro agire sembra doversi risolvere in un'attività ispirata, tra gli altri, dai principii di ragionevolezza, obiettività ed equità. Questi sono in grado non solo di sopperire ad alcune problematiche di legittimità proprie della post-modernità, ma anche di dare delle risposte alla crisi della legalità. E sono, al contempo, al centro di una serie di aporie date da un'amministrazione che vuole essere sia imparziale e politicamente orientata, sia obiettiva e latamente discrezionale. In questo quadro, il terreno sembra fertile – ma il cammino è ancora lungo e tortuoso – per l'affermarsi di un diritto (comune) per principi, più che per regole: «i principi giuridici, con la loro flessibile capacità di interagire tra loro adempiono a quella funzione integratrice che le regole, data la loro logica di reciproca esclusione, non possiedono. Essi sono

²⁹ R. FERRARA, *Introduzione*, cit., p. 181

la forma in cui si esprimono giuridicamente le società plurali del nostro tempo³⁰. Ciò consente quindi un'armonizzazione del diritto pubblico e amministrativo che interessa in special modo il momento procedurale, relativo alle modalità di azione dei poteri pubblici.

Principi e procedure sono quindi considerati come strumenti dotati di tre funzioni di carattere pratico: consentire l'integrazione e l'armonizzazione dei diversi ordini giuridici che formano la pluralità dell'universo interlegale che governa l'agire amministrativo sulla base del binomio composizione/dialogo e non di quello frammentazione/esclusione; assicurare la legittimazione delle autorità amministrative tramite il rispetto delle formalità e delle garanzie giuridiche, nonché dell'imparzialità nell'esercizio del potere pubblico; favorire il pluralismo legale e le sue diversità senza comprimerle in un'uniformità che confliggerebbe con l'attuale pluralità giuridica del mondo.

Come detto, il processo è ancora in una fase iniziale, ma il percorso per affermare un equilibrio armonico all'interno di una multidimensionalità normativa disordinata e complessa non può che essere quello di un diritto per principi orientato dalla *rule of reason*.

³⁰ Come scrive G. ZAGREBELSKY, *Diritto per valori, principi o regole?*, in AA.VV., *L'ordinamento giuridico europeo. Radici e prospettive, Quaderni fiorentini*, Milano, Giuffrè, 31, 2002, pp. 879-880. Sulla distinzione tra principi e regole si veda anche R. DWORKIN, richiamato dallo stesso Zagrebelsky, che ne *I diritti presi sul serio*, Bologna, il Mulino, 1982 (trad. it. a cura di F. ORIANA da *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977), a pp. 97-98 afferma: «i principi hanno una dimensione che le regole non hanno: quella del peso e dell'importanza. Quando i principi si intersecano (...), per risolvere il conflitto, occorre prendere in considerazione il peso relativo di ciascun principio. Non può esservi, ovviamente, un'esatta misurazione, e il giudizio, per cui un particolare principio o politica è più importante di un altro, sarà spesso controverso. Tuttavia, questa dimensione è parte integrante del concetto di principio, talché è sensato chiedersi quale importanza o peso un principio abbia. Le regole non hanno questa dimensione. Possiamo dire che certe regole sono funzionalmente importanti o non importanti (...). Ma non possiamo dire che una regola è più importante di un'altra entro il sistema di regole nel senso che, se due regole confliggono, una prevale sull'altra in virtù del suo peso maggiore. Se due regole confliggono, una di esse non può essere una regola valida». Si soffermano sulla distinzione tra principi e regole anche G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali*, cit., p. 195 ss.; J. RAZ, *Legal Principles and the Limits of Law*, in *Yale Law Journal*, 81, 1972, p. 841 e R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, Torino, Einaudi, 1997, trad. it. da *Begriff und Geltung des Rechts*, 1992, pp. 73-74.

Table of contents and abstracts

Editorial

PNRR and public administration: implementation, reforms, changes (p. 311)

Giuseppe Piperata

Essays and Articles

Objectives, Structure and Governance of Recovery Plans In European Systems: A Comparison of Five Countries (p. 325)

Francesca Di Lascio, Livia Lorenzoni

The paper provides a comparative analysis of the national recovery plans of some European states. The comparison highlights their objectives, guiding principles, structure, and governance system. The analysis highlights common trend lines and differences affecting the planned projects' content and implementation prospects. In the conclusions, some critical observations are developed on the relationship between the effectiveness of the investment plans concerning the planned administrative reforms, with particular reference to Italy, where this profile appears much more marked than elsewhere.

The 'RRF' Funds Management and Administrative Law: Analysis and Overview (p. 361)

Fulvio Cortese

The paper illustrates the reasons, policies and organisational structures of the Recovery and Resilience Facility and the National Recovery and Resilience Plan, which aim to implement the strategic goals coming from the EU at the national level. Based on this premise, and taking note of some contextual evidence from a recent constitutional reform as well as the evolution of a new "urban law", it highlights some tendencies about the general transformation of Italian administrative law.

Administrative Measures for Economic Recovery and Resilience. The Italian NRR Plan (p. 387)

Anna Romeo

This contribution examines the issue of administrative reforms identified for recovery and resilience by the Italian Government, aiming to verify the perspective in which these measures must be more appropriately understood to achieve the set goal. In this direction, it briefly analyses the forms of state intervention in the economy as the primary tool for rebalancing inequalities. The Italian model of programming underlying the current plan prepared for the country's economic revitalisation is, therefore, considered within a European dimension as a tool for a more decisive projection of Europe into the Mediterranean area.

The Italian Recovery Plan's Different Forms of 'Good Administration' (p. 401)

Benedetto Ponti

The "right to a good administration" is traditionally understood as substantially aligned with the processes of digitalisation of public administrations, and indeed the latter has represented a driver for the effective deployment of citizens' rights in their relations with the public administration, facilitating their exercise through ICT-based solutions. The contribution intends to highlight how the reforms and investments of the NRRP - including those declined in the specific axis of intervention called "good administration" (Axis B) - at the moment in which they focus: 1) on the simplification, standardisation and uniformity of processes; 2) the circulation and integration of public information assets; 3) the transition to cloud infrastructure - enable the conditions for the implementation of big data analytics and machine learning solutions, which in turn present elements of friction with the very claims protected by the "right to good administration".

The Simplifications of Environmental Procedures in the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) Implementation (p. 419)

Micol Roversi Monaco

The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) involves reforms to remove administrative, regulatory, and procedural obstacles affecting business activities and the quality of public services in favour of citizens and companies. Moreover, the NRRP aims to introduce more efficient sectorial regulations and procedures. This paper examines the recent changes introduced by the NRRP to the environmental impact assessment, the strategic environmental assessment, and the authorization procedures for plants powered by renewable sources.

NRRP and Ecological Transition: A Double Path (p. 443)

Laura Pergolizzi

The essay examines the Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR) measures focused on the ecological transition, offering a double path. On the one hand, it proposes a sectoral approach that focuses on the measures articulated in the second Mission of the NRRP (Green Revolution and Ecological Transition), devoting a reflection on the role of energy issues about the process of the ecological transition. On the other hand, it proposes a transversal reading, with particular reference to the fifth Mission (Inclusion and Cohesion). In this way, it is possible to highlight the emergence of the central perspective of the needs linked to promoting the ecological transition at the level of territorial government policies. Some final comments will be devoted to the possible future scenarios concerning the development of the dynamics related to the profiles examined in the post-emergency phase.

The Creation of a Unified Public Information System with the National Digital Data Platform (p. 473)

Isabella Alberti

The investments allocated by the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) for the digitalisation of public administration aim to simplify ad-

ministrative activity. Among these, the National Digital Data Platform represents the primary tool for simplifying the management and circulation of public data. The article focuses on the innovations favoured by this Platform on the exercise of institutional functions made possible by the interconnection between public databases and leads to the exclusive legislative power in the field of statistical information coordination data processing and data processing legislation on the management and circulation of public data.

Notes and Comments

Effectiveness of Protection in Civil Service Disputes: A Comparison Between Administrative and Civil Courts (p. 497)

Beatrice Baldini

This paper analyses some employment disputes within the Civil service by comparing the case law of both administrative and civil courts, the two main branches of jurisdiction. This paper aims to contribute to the scholarly debate which has followed the privatisation of the Civil service concerning the level of protection guaranteed by the courts. The paper highlights the gap in the public and private sector regimes, and it also seeks to show which of the two regimes is the most valid one to guarantee full and effective protection to the legal position of the injured party.

Readings and Highlights

Interlegality in Administrative Law and the Reasonability of Principles-Based Administration. Reflections upon the Book “*L’era dell’interlegalità*”, Edited by E. Chiti, A. di Martino, G. Palombella (p. 533)

Dario Bevilacqua

Current legal systems are characterised by regulatory pluralism and the linkages between different legal systems. This fact confirms the intuition of interlegality, addressed by a collective work that brings together criminal lawyers, public lawyers and philosophers of law. The concept of interlegality offers a very fitting definition of current law, no long-

er monolithic, singular, and defined, but fluid, plural, and continuously changing. It must be understood as a concept of legality declined in the plural, a mix – within each order – of global law, regional law, state law and the various subnational laws. This aspect, confirmed by numerous judicial cases, is intertwined with a contrary tendency aimed at unity and based on principles. Through a principles-based law and regulation and the diffusion of common criteria of action – above all that of reasonableness – a juridical substratum shared by the various legal systems is affirmed, which coexists with legal pluralism and makes it possible.

Autori

Isabella Alberti

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino

Beatrice Baldini

Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze

Dario Bevilacqua

Ricercatore a tempo determinato di tipo B in Diritto amministrativo presso l'Università di Modena e Reggio Emilia

Fulvio Cortese

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Trento

Francesca Di Lascio

Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre

Livia Lorenzoni

Ricercatrice a tempo determinato di tipo A presso l'Università degli Studi Roma Tre

Laura Pergolizzi

Ricercatrice a tempo determinato di tipo A in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Messina

Giuseppe Piperata

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia

Benedetto Ponti

Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia

Anna Romeo

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Messina

Micol Roversi Monaco

Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti
Giuseppe Piperata

SAGGI E ARTICOLI

Obiettivi, struttura e *governance* dei piani di rilancio nei sistemi europei:
un confronto fra cinque Paesi
Francesca Di Lascio, Livia Lorenzoni

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

Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica.
Il piano italiano
Anna Romeo

Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR
Benedetto Ponti

Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative
del PNRR
Micol Roversi Monaco

PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso
Laura Pergolizzi

La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma
digitale nazionale dati
Isabella Alberti

NOTE E COMMENTI

Effettività della tutela nelle controversie in materia di lavoro pubblico:
un confronto tra giudice amministrativo e giudice ordinario
Beatrice Baldini

LETTURE E SEGNALAZIONI

L'interlegalità nel diritto amministrativo e la ragionevolezza dell'amministrare
per principi. Note a margine del volume *L'era dell'interlegalità*, a cura di E.
Chiti, A. di Martino, G. Palombella
Dario Bevilacqua

ISBN 978-88-498-7424-2



9 788849 874242

€ 35,00

 Regione Emilia-Romagna