

GIOVANNI MULAZZANI

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO NELL'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA DOPO LA REVISIONE: IL RUOLO DELLO STATO NELL'“AMMINISTRAZIONE DISAGGREGATA”

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La *governance* multilivello fortemente accentrata a livello statale nell'attuazione del PNRR. – 3. La marginalizzazione del ruolo delle regioni ed i rapporti tra centro e periferia. – 4. Il potere sostitutivo come clausola di supremazia statale e l'apparato dei controlli della Corte dei conti. – 5. L'opera di rafforzamento della capacità amministrativa. – 6. Il parallelismo tra l'“amministrazione disaggregata” stabile e ordinaria e l'“amministrazione di missione” temporanea e straordinaria. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

La sfida in ordine all'attuazione nei tempi prestabiliti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹ sulla base del programma *NextGenerationEU*, istituito dal reg. Ue n. 241/2021 del 12 febbraio 2021, da un lato, si iscrive tra le priorità dell'agenda politica del Governo al fine di rispettare gli impegni assunti in sede europea. Dall'altro lato, l'attuazione del PNRR rappresenta una prova generale di tenuta ovvero di capacità complessiva dell'assetto istituzionale ed in particolare amministrativo di attuare precisi indirizzi di carattere politico, in ordine a politiche di sviluppo e di crescita economica con la realizzazione dei progetti finanziati dalle risorse europee.

Sotto il profilo concernente la natura giuridica del Piano² ed i suoi

¹ Per un inquadramento sul PNRR si v. tra gli altri L. Fiorentino, *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 689 ss.; M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale, un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, n. 8-9, 1025 ss.; P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, B.P. Amicarelli, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano e A. Renzi, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1137 ss.

² Per la ricostruzione del dibattito circa la natura giuridica del PNRR si v. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, paper - 15 febbraio 2023, in *federalismi.it*, 4 ss.

effetti sul riparto delle risorse, si è ricordato in dottrina che esso appare riconducibile alla categoria degli atti di indirizzo di carattere vincolante, inseriti pienamente nella linea di sviluppo dei procedimenti euronazionali³.

Nel 2023 è intervenuta una revisione del PNRR, disposta sulla base di una proposta pervenuta da parte del governo alla Commissione europea il 7 agosto 2023, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 21⁴, reg. Ue n. 241/2021, in materia di procedure di revisione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, al fine di tenere conto di «circostanze oggettive»⁵ suscettibili di pregiudicare il conseguimento di alcune riforme o investimenti, così come inizialmente prefigurati. L'8 dicembre 2023 con la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea n. 16051⁶ è stata definitivamente approvata la riprogrammazione del Piano⁷.

³ Si v. G. Rivosecchi, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, a cura di P. Bilancia, Bologna, il Mulino, 2024, 76 ss.; N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime considerazioni*, in *federalismi.it*, 2022, n. 23, 4 ss.

⁴ Cfr. art. 21, reg. Ue n. 241/2021, prevede al par. 1) che «Se il Piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio» con cui è stato approvato il PNRR presentato dallo Stato membro». A norma del par. 2), art. 21, «Se ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato giustifichino una modifica del pertinente Piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione valuta il Piano modificato o nuovo per la ripresa e la resilienza in conformità dell'articolo 19 del regolamento e presenta una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta. Se necessario, lo Stato membro interessato e la Commissione possono convenire di prorogare tale termine di un periodo di tempo ragionevole. Il Consiglio adotta la nuova decisione di esecuzione, di norma, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione». A norma del par. 3), art. 21, se, invece, la Commissione «ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente Piano per la ripresa e la resilienza», questa respinge la richiesta entro il medesimo termine di due mesi, «dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione delle conclusioni della Commissione».

⁵ Tali circostanze possono essere individuate, ad esempio, nell'elevata inflazione registrata negli anni precedenti, nella contrazione nell'ambito degli approvvigionamenti energetici a seguito del conflitto tra Russia e Ucraina, infine, nella disponibilità di alternative per il più efficace raggiungimento di determinati traguardi e obiettivi.

⁶ Cfr. decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 16051/23, Bruxelles, 5 dicembre 2023, in *data.consilium.europa.eu*

⁷ Il PNRR, uscito dalla riprogrammazione ha subito rilevanti modifiche (le misure nuo-

La governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Il PNRR non rappresenta appena uno strumento di gestione di finanziamenti europei né tantomeno un programma di mera spesa, bensì l'architrave fondamentale per gli investimenti pubblici e privati del presente e soprattutto del futuro. Il Piano costituisce un ambizioso strumento di programmazione economica o meglio di pianificazione strategica ed economica generale⁸ a portata generale e a proiezione pluriennale, nonché per obiettivi a valenza

ve oppure modificate sono nel complesso centoquarantacinque di cui ventidue per le nuove misure che fanno riferimento alla Missione sette) che hanno riguardato la rimodulazione di diversi interventi già finanziati, in termini di revisione di obiettivi quantitativi (*target*) e delle loro scadenze, il defianziamento parziale e totale di alcune misure, lo spostamento di risorse tra le misure del Piano e l'introduzione del capitolo *REPowerEU*. Il PNRR a seguito dell'intervento di riprogrammazione, che si è articolata in due processi distinti, pone, altresì, fortemente l'accento sulla transizione verde, destinando il trentanove per cento dei fondi disponibili (rispetto al 37,5 per cento del piano originario) a misure che sostengono gli obiettivi climatici. Il valore complessivo del PNRR è così aumentato da 191,5 a 194,4 miliardi (di cui 122,6 in prestiti e 71,8 in sovvenzioni), articolati su 614 obiettivi invece dei 527 originari. L'ampliamento della dotazione finanziaria europea del Piano è da ricondurre ai 2,8 miliardi di euro in più di contributi a fondo perduto destinati all'Italia per il finanziamento del *REPowerEU*. Tali sovvenzioni, pertanto, aumentano complessivamente da 69 a 71,8 miliardi di euro. È rimasto invariato, invece, l'importo di 122,6 miliardi di euro di prestiti di cui è prevista l'erogazione all'Italia nell'ambito dell'attuazione del PNRR. Infine, il 14 maggio 2024 a seguito di ulteriori modifiche al Piano richieste dall'Italia, è stata assunta la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea n. 9399 che modifica quella adottata l'8 dicembre 2024. Al fine di assicurare la realizzazione degli investimenti non più finanziati, in tutto o in parte mediante le risorse del PNRR, sono state riattivate le risorse nazionali con cui già prima del Piano i progetti erano stati finanziati e inoltre sono state individuate ulteriori risorse di cui all'art. 1, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56. Il capitolo dedicato al *REPowerEU*, nuova Missione sette del PNRR, comprende cinque riforme nuove e diciassette investimenti, di cui dodici investimenti nuovi e cinque investimenti a titolo di rafforzamento di investimenti già esistenti nel PNRR. Nel complesso, la nuova Missione prevede investimenti per circa 11,2 miliardi di euro dei quali 2,75 miliardi di contributi a fondo perduto e 8,4 miliardi di prestiti.

⁸ In questi termini si v. 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*, Relazione *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità* al Convegno Nazionale AIPDA su *Il diritto amministrativo per la ripresa: nuove fragilità, nuovi bisogni, nuove sfide*, Luiss, Roma, 8 ottobre 2021, in *questa Rivista*, 2022, 1 ss. secondo cui «[i]l Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non è uno strumento di gestione di finanziamenti europei o un progetto di spesa, come troppo spesso viene rappresentato. È invece un complesso atto di programmazione economica (meglio: un atto di pianificazione strategica ed economica) che non solo individua obiettivi da conseguire, lacune da colmare, carenze da correggere, ma, come ha lucidamente osservato Marco D'Alberti, disegna con razionale lucidità un percorso di azione pubblica degno di costituire un modello di governo dello sviluppo economico e sociale».

principalmente politica⁹, che persegue finalità di carattere trasversale e che vede il conseguimento delle sei missioni nelle quali si articola (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; coesione e inclusione; salute), al fine di realizzare un complesso di riforme strutturali e di investimenti entro il 2026.

Nella molteplicità degli strumenti di programmazione, il PNRR costituisce un'occasione significativa con riferimento alle nuove coordinate delle politiche pubbliche in economia¹⁰. Infatti, nella logica delle vecchie programmazioni economiche che prendevano le mosse dalla previsione di cui all'art. 41, c. 3, Cost.¹¹, sia gli obiettivi sia i mezzi erano completo appannaggio dei governi nazionali e sostanzialmente coincidevano con l'indirizzo politico di questi ultimi. Gli strumenti a cui facevano sovente ricorso i governi nazionali erano potenzialmente molto ampi ed estesi. Oltre alle politiche pubbliche ispirate a logiche di tipo conformativo, era avallato e diffuso l'intervento pubblico in economia in via diretta, con conseguente costituzione di riserve di attività economiche. Inoltre, assumeva un ruolo centrale la leva monetaria e fiscale con la collocazione della pianificazione all'interno di una politica dei redditi che incideva anche sul sistema dei prezzi¹².

⁹ Così M. Clarich, *op. cit.*, 1030.

¹⁰ Si v. A. Sandulli, *Le nuove coordinate dell'intervento pubblico in economia*, in questa *Rivista*, 2023, V ss.

¹¹ La nozione di economia programmata indica un intervento dello Stato che, senza arrecare pregiudizio alla proprietà e all'iniziativa privata, ed anzi promuovendo entrambe, svolge una parte attiva nel settore economico in modo organico e continuato, non mediante provvedimenti saltuari e frammentari, ma con un'azione coordinata razionalmente nell'ottica di perseguire determinate finalità sotto il profilo sociale ed economico. La programmazione attiene pertanto ad un carattere proprio del citato sistema in cui si realizza un coordinamento razionale dell'intervento dello Stato nell'economia (Cf. V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957, 355). Sulla programmazione economica si v. tra tutti F. Di Fenizio, *La programmazione economica*, Torino, Utet, 1965; V. Marrama, *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Bologna, Cappelli, 1968; S. Lombardini, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi, 1967; P. Saraceno, *La programmazione negli anni '70*, Milano, Etas, 1970; G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza, 1973; M. Carabba, *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Bari, Laterza, 1977. Più in generale sulla pianificazione e programmazione si v. tra gli altri V. Del Punta, *Pianificazione e programmazione*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, in www.treccani.it, 1996; M. D'Orsogna, voce *Pianificazione e programmazione*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, 4298 ss.;

¹² Si v. in questi termini G. Piperata, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. Fed.*, 2022, n. 2, 315 «[s]otto questo punto di vista, il PNRR non può essere paragonato ad altre esperienze di programmazione economica registrate nel no-

la *governance* multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Nelle logiche di nuova pianificazione economica l'obiettivo principale è quello di assicurare l'indirizzo ed il coordinamento di molteplici attività pubbliche e private¹³, al fine di gestire al meglio fenomeni complessi per garantire maggiore certezza e sicurezza agli operatori, agli utenti e ai soggetti pubblici coinvolti. Assume un valore strategico, pertanto, il processo di armonizzazione e il continuo coordinamento tra i diversi strumenti e livelli di programmazione, come in atto a livello europeo, nel contesto della transizione digitale, ecologica ed energetica. Infine, un altro aspetto da tenere in considerazione è che nelle nuove pianificazioni economiche non sono presidiate tutte le variabili macroeconomiche, giacché le finalità sono soltanto parzialmente nelle prerogative d'ambito dei soggetti titolari delle funzioni di pianificazione, essendo predeterminati da istituzioni sovranazionali o accordi internazionali¹⁴.

La valenza pianificatoria strategica a portata generale e pluriennale che riveste il PNRR ha richiesto da parte del legislatore un approccio globale e trasversale al problema della *governance*, ovvero non limitato a singoli aspetti procedurali o specifiche disfunzioni amministrative. All'amministrazione stabile ordinaria è stata, infatti, affiancata un'amministrazione di missione

stro 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 Settanta del secolo scorso) 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)». Per una ricostruzione in chiave storica si v. P. Saraceno, *Lo Stato e l'economia*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1965, 70 ss., secondo cui la politica di piano, venendo ad incidere sui prezzi e quindi su costi e ricavi della produzione, dovrebbe assicurare il coinvolgimento delle forze sociali e non potrebbe quindi prescindere da una politica dei redditi.

¹³ Si v. G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022, 97, ad avviso del quale ci si troverebbe comunque «nei limiti di azioni di indirizzo, promozione e coordinamento di molteplici attività, pubbliche e private, che saranno necessarie in modi e tempi non eludibili e che non sarebbero diversamente coordinabili (certo non lo farebbe il mercato). Di tali azioni, perciò, è ben difficile negare il fondamento e l'utilità, oltre che la permanenza entro i confini di un ruolo pubblico, che è e rimane di programmazione e che di certo non arriva alla conformazione del privato».

¹⁴ Si v. A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2024, n. 1, 81-82.

temporanea e straordinaria. Le misure adottate strumentali all'assetto di *governance* del Piano sono state generalmente ispirate a garantire il principio di razionalizzazione nella sequenza che conduce dall'indirizzo politico all'esecuzione amministrativa e la celerità dei tempi di attuazione, nonché di verifica dell'impatto. Infatti, l'approccio al tema della necessaria implementazione e dell'urgente rafforzamento della capacità amministrativa non può ridursi ad interventi settoriali o singoli avulsi dal contesto generale. Come aveva già osservato Massimo Severo Giannini nel 1980, nell'ambito del *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, «non è invece vero che i problemi relativi alle amministrazioni statali vadano visti nella prospettiva di riforme, singole e collegate, di uffici, o di normative sul personale, o altre. La prospettiva è quella di un ripensamento generale della posizione che queste amministrazioni hanno in uno Stato industriale avanzato».

2. La *governance* multilivello fortemente accentrata a livello statale nell'attuazione del PNRR

Al fine di attuare il complesso di riforme strutturali e di investimenti previsti dal PNRR secondo gli obiettivi, modalità e tempi delineati è stata approntata una struttura di *governance* del Piano stesso diretta a coordinare le attività delle amministrazioni centrali e locali che sono coinvolte, mantenendo una soggettività unica un punto di riferimento univoco nell'interlocuzione e nell'interazione con le autorità europee durante l'intera fase attuativa del Piano. Le autorità europee richiedono, infatti, agli Stati membri di garantire adeguata capacità amministrativa ai fini dell'attuazione del Piano, con la diretta conseguenza che ogni Stato membro deve individuare un soggetto unico per la Commissione che sia formalmente responsabile per l'attuazione complessiva del Piano.

Tale obiettivo è stato conseguito con l'approvazione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, che ha previsto la *governance* del PNRR e del Piano nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) 2030¹⁵, prevedendo da un lato il rafforzamento

¹⁵ Il PNIEC 2030 è uno strumento fondamentale che segna l'inizio di un importante cambiamento nella politica energetica e ambientale del nostro Paese verso la decarbonizzazione. Il Piano si struttura in cinque linee d'intervento, che si svilupperanno in maniera integrata: dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività. L'obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione.

la *governance* multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

delle strutture amministrative e dall'altro misure di semplificazione amministrativa strumentali a permettere una più celere attuazione del Piano ovvero la realizzazione di riforme strutturali e di interventi. La *ratio* fondativa dell'intervento legislativo che ha predisposto l'apparato amministrativo di *governance* del Piano è ispirata ad una logica di articolazione delle funzioni multilivello, con evidenti tratti di marcato accentramento in capo al livello statale. L'assetto complessivo prospettato dal legislatore restituisce un sistema di *governance* del tutto inedito e prima d'ora perlopiù sconosciuto alla tradizione organizzativa amministrativa dell'ordinamento, in termini di strumenti di decisione, attuazione, controllo, monitoraggio e rendicontazione. Pur tuttavia, la *governance* del Piano è stata concepita con l'obiettivo di fornire linee di indirizzo politico-amministrativo, dirimere conflitti di natura politica o istituzionale, superare eventuali *impasse* e blocchi amministrativi, infine, di monitorare l'andamento dei progetti concordati e verificare puntualmente l'adempimento delle obbligazioni di cui al PNRR.

L'articolazione amministrativa multilivello propria della *governance* del PNRR¹⁶ si fonda su una struttura operativa organizzata su tre livelli di cui il primo e il terzo recano anche l'istituzione di organismi *ex novo*, mentre il secondo livello impegna strutture già esistenti nel panorama amministrativo.

Al primo livello si colloca una serie di organismi costituiti *ad hoc* e aventi durata temporanea. Innanzitutto, è istituita la Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale mantiene la responsabilità ultima dell'indirizzo del Piano¹⁷. La Cabina di regia è, infatti, presieduta dal Presidente del Consiglio e reca una composizione a geometria variabile. Sono, infatti, chiamati a parteciparvi ministri, che *ratione materiae* siano coinvolti con la possibilità di coinvolgere anche i presidenti delle regioni interessate. Possono inoltre parteciparvi il Presidente della Conferenza Stato-regioni e province autonome, quando le questioni ineriscono a più regioni, il Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), quando sono esaminate questioni che riguardano l'ambito degli enti locali. In questi casi è titolato a parteci-

¹⁶ Per una ricostruzione dottrinale in materia di *multilevel governance* si v. S.Vinci, *Il sistema di gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): disegno istituzionale e cambiamenti organizzativi alla luce della teoria sulla multilevel governance*, in *Riv. econ. mezzogiorno*, 2022, n. 4, 995 ss.

¹⁷ A tale scopo il Presidente del Consiglio dei ministri può scegliere se deferire singole questioni al Consiglio dei ministri nell'ambito delle norme vigenti, affinché quest'ultimo stabilisca e impartisca le direttive alle quali dovrà attenersi la Cabina di regia in base a quanto previsto dall'art. 2, c. 6-bis, d.l. n. 77/2021.

pare anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie che può essere delegato a presiedere la Cabina di regia dal Presidente del Consiglio. Alla Cabina di regia sono stati attribuiti compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale in ordine all'attuazione del Piano stesso nonché compiti informativi nei confronti del Parlamento. A supporto della Cabina di regia era prevista una Segreteria tecnica¹⁸ con compiti di supporto alla Cabina di regia con una durata temporale fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto previsto dall'art. 7, d.lgs. n. 303/1999, che operava in raccordo con altre strutture già esistenti ovvero il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo nonché, per gli interventi di interesse delle regioni e delle province autonome, con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

L'avvento del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, che ha parzialmente modificato l'assetto della *governance* del PNRR, mantenendo la centralità del ruolo assunto dalla Cabina di regia, ha tra le altre misure disposto il trasferimento dei compiti e delle funzioni della Segreteria tecnica per il PNRR ad un altro organismo costituito *ex novo* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ovvero la Struttura di missione PNRR. Tale Struttura, retta da un coordinatore e quattro direzioni generali e composta da un contingente di nove unità dirigenziali e cinquanta unità di personale non dirigenziale, opera a supporto del Ministro per gli affari europei nell'indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del governo relativamente all'attuazione del PNRR¹⁹. Successivamente il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, è intervenuto modificando parzialmente e ampliando l'organizzazione della

¹⁸ In particolare, la Segreteria tecnica assolveva a compiti di reportistica periodica a favore della Cabina di regia; si incaricava di effettuare segnalazioni al Presidente del Consiglio azioni ritenute utili al superamento delle criticità segnalate dai ministri competenti per materia; acquisiva dal Servizio Centrale per il PNRR (oggi dall'Ispettorato generale per il PNRR), informazioni e dati in ordine allo stato di attuazione dei progetti con riguardo al cronoprogramma di realizzazione e con la segnalazione di eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; proponeva al Presidente del Consiglio l'attivazione in taluni casi dei poteri sostitutivi che vengono poi sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri; infine curava l'istruttoria dei procedimenti ai fini del superamento del dissenso.

¹⁹ Cfr. art. 2, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41. Sulla base di questa previsione attraverso il d.P.C. 26 aprile 2023, è stata istituita la Struttura di missione PNRR, determinandone compiti funzioni, organigramma, durata e fonti di finanziamento.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Struttura di missione PNRR²⁰: in particolare è stata disposta l'introduzione di un'ulteriore direzione generale, che quindi sono passate da quattro a cinque. In secondo luogo, alla Struttura di missione sono state attribuite le funzioni, prima spettanti all'unità di missione di livello dirigenziale generale, presso il Dipartimento per le politiche di coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri, che è stata contestualmente soppressa. In terzo luogo, la medesima Struttura di missione diventa titolare di poteri di ispezione e controllo a campione, sia presso le amministrazioni centrali titolari delle misure, sia presso i soggetti attuatori, ai fini della verifica della coerenza della fase attuativa del PNRR rispetto agli obiettivi programmati. In quarto luogo è stata ampliato il contingente organizzativo della Struttura di missione con l'aumento delle unità dirigenziali che sono passate da nove a dodici e parimenti l'aumento delle unità di personale non dirigenziale, passate da cinquanta a sessantacinque unità. Infine, i provvedimenti recanti l'esercizio del potere sostitutivo eventualmente attivato, devono essere comunicati non più all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, bensì alla Struttura di missione.

La Struttura funge pertanto da centro di riferimento a livello nazionale ai fini dell'attuazione del PNRR nei rapporti con la Commissione europea (in precedenza il d.l. n. 77/2021 aveva attribuito tale funzione al Servizio centrale per il PNRR presso la Ragioneria generale dello Stato) e provvede pertanto alla verifica della coerenza dei risultati, in collaborazione con il nuovo Ispettorato Generale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale, anche per la definizione di eventuali misure correttive e per le attività di comunicazione istituzionale. Al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività e dei compiti attribuiti, la Struttura di missione PNRR accede a tutte le informazioni e le funzionalità del sistema informatico REGIS, di cui all'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178²¹.

La Struttura ha compiti di sovrintendenza circa l'attività istruttoria per proposte di modifica o aggiornamento del PNRR, di vigilanza sull'osservanza da parte delle amministrazioni centrali degli indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi PNRR elaborati dalla Cabina di regia. Infine, la Struttura ha il compito, prima spettante all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), di individuare gli ostacoli all'attuazione

²⁰ Cfr. art. 4, c. da 1 a 3, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

²¹ Cfr. art. 2, c. 3, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

delle riforme e degli investimenti PNRR derivanti da disposizioni normative e relative misure attuative, proponendo rimedi.

A livello centrale, presso la Presidenza del Consiglio collaborano con la Cabina di regia con compiti di indirizzo e di coordinamento amministrativo²², nell'ambito delle materie loro riservate in termini di competenza sull'attuazione degli interventi del PNRR, due comitati interministeriali²³ istituiti dal d.l. 1° marzo 2021, n. 22, segnatamente il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (MITE) e il Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD)²⁴.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, segnatamente nell'ambito del DAGL, è istituito *ex novo* anche un altro organismo, ovvero l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione²⁵. Quest'ultima, che ha durata fino al 31 dicembre 2026, assolve a funzioni che sono, per una parte significativa, direttamente collegate all'attuazione del PNRR, e per altra parte hanno un orizzonte più ampio. In particolare, con riferimento alle prime funzioni, vi sono l'individuazione degli ostacoli normativi all'attuazione del PNRR, la proposizione dei relativi rimedi e la raccolta delle ordinanze con cui si esercita il potere sostitutivo nei confronti dei soggetti attuatori rimasti inadempienti. Nella seconda categoria di funzioni rientrano, invece, le attività necessarie all'attuazione dell'obiettivo del miglioramento della regolazione con riferimento tendenziale all'intero ordinamento giuridico. L'Unità opera in raccordo con il Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'Unità è incaricata anche di elaborare un programma di azioni prioritarie, finalizzato alla razionalizzazione normativa ed è titolata a promuovere iniziative sperimentali in collaborazione con analoghe strutture dell'Unione europea (UE) e di altri Stati membri.

L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione affianca, ma non sostituisce un'altra struttura, ovvero l'Unità per la semplifi-

²² In tema di coordinamento amministrativo si v. in generale V. Bachelet, *Coordinamento amministrativo*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Giuffrè, 2012.

²³ In tema di Comitati interministeriali si v. in generale G. Sciuolo, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, Giappichelli, 203, 146; G. Mobilio, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 2, 91.

²⁴ Sul tema si veda V. Bontempi, *Il riordino dell'amministrazione centrale ad opera del Governo Draghi (D.L. n. 22/2021)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 463 ss. spec. 466 ss.; M. Mazzarella, *L'organizzazione amministrativa alla prova delle nuove politiche ambientali*, in *questa Rivista*, 2024, 641 ss., spec. 655 ss.

²⁵ Cfr. art. 5, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

la *governance* multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

cazione e la qualità della regolazione e lo stesso vale per l'Ufficio per la semplificazione²⁶, istituito nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica. Permane, tuttavia, un forte rischio di effettiva giustapposizione e duplicazione in termini di svolgimento di compiti e di potenziali conflitti, dal punto di vista dell'assetto competenziale, determinato dalla moltiplicazione delle autorità preposte allo svolgimento di compiti simili, con il rischio di sterilizzare gli esiti dell'azione di semplificazione e di razionalizzazione che paradossalmente costituisce uno degli assi portanti della missione uno del PNRR²⁷.

Nell'ottica di un più stretto coinvolgimento a livello istituzionale era stato istituito anche il Tavolo permanente per il partenariato economico-sociale e territoriale, soprattutto per quanto concerne la fase attuativa del PNRR, degli attori al di fuori del perimetro dell'amministrazione pubblica in una logica sussidiaria. Il Tavolo era 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, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile.

Il Tavolo poteva effettuare segnalazioni alla Cabina di regia in ordine ad ogni profilo che ritiene rilevante con l'intento di collaborare a garantire una celere attuazione del PNRR. Con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, è stato soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale²⁸. Le sue funzioni sono state assorbite dalla Cabina di regia con la previsione di una partecipazione stabile dei rappresentanti del Tavolo alle sedute della Cabina di regia. Più in dettaglio, la partecipazione è estesa a: Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, Presidenti dell'ANCI e dell'UPI, Sindaco di Roma capitale, rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e ricerca, della società civile e organizzazioni della cittadinanza attiva²⁹. Tale disposizione è stata assunta al fine di garantire, nell'attuazione del PNRR, l'istituto della consultazione delle parti sociali, ovvero uno degli elementi richiesti dalla disciplina europea per una *governance* efficiente dei Piani.

²⁶ Art. 5, c. 5, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

²⁷ In questi termini si v. M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 736.

²⁸ Cfr. art. 1, c. 4, lett. c), d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

²⁹ I componenti saranno individuati con d.P.C.M. entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, secondo il criterio della maggiore rappresentatività (art. 1, c. 4, lett. b), n. 2, d.l. n. 13/2023).

Al secondo livello, si collocano, invece, come ricordato in precedenza strutture amministrative già esistenti, ovvero le amministrazioni pubbliche alle quali è riconosciuto il compito di gestire l'attuazione dei progetti finanziati dal PNRR. La fase attuativa è infatti perseguita secondo due modalità: un sistema di attuazione diretta da parte delle amministrazioni statali centrali ed un sistema di attuazione indiretta affidato a soggetti attuatori, i quali sono individuati in amministrazioni statali centrali oppure enti territoriali oppure altri organismi pubblici abilitati ad operare a mezzo di proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni privati individuati nel Piano³⁰.

Ogni amministrazione titolare di compiti di gestione dei progetti finanziati dal PNRR affianca, alla propria struttura organizzativa ordinaria, una struttura temporanea interna in grado di governare la responsabilità, in ordine al profilo attuativo dei progetti predetti.

Ogni amministrazione centrale ha il compito di individuare al proprio interno o di costituire *ex novo* una struttura di coordinamento formata da un'unità dirigenziale generale, (che può consistere anche in un'unità di missione) con l'assegnazione di un congruo contingente di unità di personale dedicato. Quest'ultima è chiamata ad agire come punto di riferimento per l'attuazione dei progetti di cui le amministrazioni risultano, per competenze, titolari in precedenza con il Servizio centrale del PNRR, mentre oggi con l'Ispettorato generale per il PNRR, a seguito delle modifiche di cui al d.l. n. 13/2023.

Tale struttura di livello dirigenziale individuata dall'amministrazione al proprio interno o costituita *ex novo*, si articola al proprio interno fino ad un massimo di tre uffici di livello dirigenziale non generale, al fine di assolvere al compito di fungere da punto di contatto, in relazione alle attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo sulla base delle indicazioni fornite mediante apposite linee guida prima emanate dal Servizio centrale del PNRR, mentre oggi dall'Ispettorato generale per il PNRR, a seguito delle modifiche di cui al d.l. n. 13/2023³¹. Le amministrazioni centrali, ovvero essenzialmente i ministeri, hanno proceduto in tale senso approntando soluzioni variabili e flessibili a seconda delle esigenze organizzative interne ed in ragione delle rispettive competenze³².

³⁰ Cfr. art. 9, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

³¹ Cfr. art. 8, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

³² A titolo esemplificativo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto interministeriale 11 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 8, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella l. 29 luglio 2021, n. 108, è stata istituita nell'ambito

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Il d.l. n. 13/2023 è intervenuto anche disponendo una riorganizzazione delle unità di missione PNRR costituite nell'ambito delle amministrazioni centrali. Infatti, mediante successivi d.P.C., su proposta del ministro competente, si può provvedere, senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e nei limiti delle risorse già assegnate, alla riorganizzazione delle strutture di livello dirigenziale o delle unità di missione preposte presso le amministrazioni centrali al coordinamento della fase attuativa del PNRR, anche trasferendo funzioni e attività ad altra struttura dirigenziale già esistente; la decadenza degli incarichi dirigenziali già assegnati si verificherà esclusivamente con la conclusione delle procedure di conferimento dei nuovi incarichi³³. Sono, inoltre, riorganizzate, sempre attraverso l'adozione di successivi d.P.C. le unità di missione istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (es. quella istituita presso l'Ufficio del Segretario generale presso la Presidenza del Consiglio), la Segreteria tecnica a supporto dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità per l'attuazione del PNRR, nonché il Nucleo PNRR Stato-regioni³⁴.

Il decreto-legge consente alle amministrazioni centrali di stabilizzare nei propri ruoli il personale di livello non dirigenziale assegnato alle Unità di missione PNRR, purché abbia svolto servizio continuativo per almeno quindici mesi nella qualifica ricoperta (art. 4, d.l. n. 13/2023).

Al terzo livello, si collocano strutture di nuova costituzione, così come nel primo livello, ma a differenza di quest'ultimo esse non hanno durata meramente temporanea. Come le strutture di primo livello operano presso

del Segretariato generale, l'Unità di missione di livello dirigenziale generale, in posizione di indipendenza funzionale, per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel PNRR a titolarità del Ministero stesso nonché per il loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, con durata fino al completamento dell'attuazione dei predetti interventi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026. Presso il Ministero della cultura, a mezzo di decreto del direttore generale incaricato del 21 marzo 2023, è stata istituita una nuova unità, alle dipendenze del Segretariato generale, ovvero l'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, ufficio dirigenziale di livello generale straordinario che assicura il coordinamento e l'attuazione, anche in collaborazione con le altre amministrazioni competenti, degli interventi e dei progetti del PNRR attribuiti alla responsabilità del Ministero della cultura. In particolare, l'Unità di missione provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. L'Unità di missione svolge altresì le funzioni relative al coordinamento della fase attuativa del PNRR previste dagli artt. 8 e 9, d.l. 31 maggio 2021, n. 77. Per lo svolgimento delle predette funzioni, l'Unità di missione si avvale del Servizio VIII-Attuazione PNRR e coordinamento della programmazione strategica.

³³ Cfr. art. 1, c. 1 e 2, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

³⁴ Cfr. art. 1, c. 3, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

la Presidenza del Consiglio dei ministri, le strutture di terzo livello operano presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e condividono con le prime funzioni di presidio e di coordinamento generale in ordine all'attuazione del PNRR.

In questo ambito assumeva particolare rilievo il Servizio centrale per il PNRR, struttura dirigenziale di livello generale istituita presso il MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, avente compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR³⁵. Il Servizio centrale per il PNRR, che si articolava in sei uffici di livello dirigenziale non generale, è stato, inoltre, responsabile della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR e per l'esercizio dei propri compiti, poteva avvalersi del supporto di società a partecipazione statale. A seguito delle modifiche operate dal d.l. n. 13/2023, il Servizio Centrale per il PNRR è stato soppresso ed è stato sostituito dall'Ispettorato generale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato quale ufficio centrale di livello dirigenziale³⁶. L'Ispettorato si articola in otto uffici di livello dirigenziale non generale e, per l'esercizio dei propri compiti, può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato.

Dato che il ruolo di punto di contatto nazionale per il PNRR è trasferito alla nuova Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Ragioneria Generale dello Stato restano i compiti di coordinamento operativo circa l'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e di rendicontazione all'UE ai sensi degli artt. 22 e 24 del reg. Ue n. 241/2021 per il conseguimento delle rate dei finanziamenti. Per assicurare il coordinamento dei controlli e ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti attuatori, la Ragioneria promuove misure di razionalizzazione e semplificazione delle procedure di controllo del PNRR, secondo un principio di proporzionalità, anche mediante metodologie standardizzate supportate da sistemi informatici³⁷. Presso la Ragioneria Generale dello Stato, è stato istituito l'Ufficio di *audit* del PNRR³⁸ quale ufficio dirigenziale non generale. Quest'ultimo opera in una posizione di indipendenza

³⁵ Cfr. art. 6, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

³⁶ Cfr. art. 1, c. 4, lett. e), d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

³⁷ Cfr. art. 1, c. 4, lett. f), n. 4, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

³⁸ Cfr. art. 7, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR. Tale ufficio ha funzioni di *audit* del PNRR, verifica cioè la qualità e la completezza dei dati di monitoraggio oltre a valorizzare e sviluppare iniziative di trasparenza e partecipazione. L'Ufficio di *audit* si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie Territoriali dello Stato.

Nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, come previsto dalla Legge di Bilancio 2021³⁹ e dal d.P.C. 15 settembre 2021, è stato sviluppato il sistema informatico ReGiS specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente. Il sistema REGIS rappresenta la modalità unica attraverso cui le amministrazioni centrali e territoriali, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Presso la Ragioneria generale dello Stato è presente Unità di missione, già istituita dalla Legge di Bilancio 2021⁴⁰, con la finalità di provvedere alla predisposizione ed attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando il rispetto degli artt. 19 e 20 del reg. Ue n. 241/2021, nonché la coerenza dei relativi *target* e *milestone*. Tale Unità di missione concorre, inoltre, alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema REGIS, svolgendo attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano⁴¹.

Il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, ha previsto l'istituzione in ciascuna provincia di una cabina di coordinamento⁴² presieduta dal prefetto o da un suo delegato, per rendere maggiormente efficace il monitoraggio, su base territoriale, degli interventi del PNRR e migliorare l'attività di supporto in favore degli enti territoriali per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei

³⁹ Cfr. art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020 n. 178 (legge di bilancio per il 2021).

⁴⁰ Cfr. art. 1, c. 1050, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021).

⁴¹ Cfr. art. 7, c. 3, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 in base al quale l'Unità di missione «si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale. Essa provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini».

⁴² Cfr. art. 9, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale. Alla cabina di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana o loro delegati, un rappresentante della regione o della provincia autonoma, un rappresentante della Ragioneria generale dello stato, una rappresentanza dei sindaci dei comuni titolari di interventi PNRR o loro delegati e i rappresentanti delle amministrazioni centrali titolari dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR da attuare in ambito provinciale, di volta in volta interessati. La definizione del piano d'azione è rimessa alla predisposizione di apposite linee guida da parte della Struttura di missione PNRR d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR e con il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno. Il piano di azione e gli esiti del monitoraggio sono comunicati dal prefetto alla Struttura di missione PNRR, nonché alla Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo ovvero di interventi di superamento del dissenso.

Il d.l. n. 19/2024 ha previsto, inoltre, l'istituzione di alcuni meccanismi di *governance* accentrata, finalizzati al celere raggiungimento degli obiettivi di due diverse misure del PNRR: da un lato un Commissario straordinario per la realizzazione di nuovi posti letto destinati agli studenti universitari, che opera presso il Ministero dell'università e della ricerca e resta in carica fino al 31 dicembre 2026; dall'altro un Commissario straordinario per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, attivo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e in funzione sino al 31 dicembre 2026.

Appare evidente che l'assetto della *governance* del PNRR, a seguito dell'intervento di riorganizzazione operato con il d.l. n. 13/2023 ha restituito un quadro più snello a prima vista e dunque più funzionale ad un coordinamento tra strutture, organi, amministrazioni ed enti rispetto a quella precedente. Non è possibile, tuttavia, tacere in ordine da un lato alla riallocazione delle competenze tra le diverse strutture che talvolta non appare definita in maniera precisa (e ciò potrebbe pertanto acuire difficoltà sotto il profilo dell'azione di coordinamento) e dall'altro ai tempi di conversione, sotto il profilo organizzativo, delle strutture e delle amministrazioni centrali che rischia di pesare sul cronoprogramma attuativo del Piano⁴³.

Come ricordato in precedenza dell'attuazione del PNRR, in termini

⁴³ Si v. G. Marchetti, *Il coordinamento nella fase attuativa: modelli di governance (inclusi gli Adp)*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, a cura di P. Bilancia, Bologna, il Mulino, 2024, 275.

la *governance* multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

strettamente giuridici, risponde un soggetto unico, ovvero il livello statale centrale sotto il profilo amministrativo e l'esecutivo sotto il profilo politico-istituzionale.

La responsabilità assunta dallo Stato è duplice. Infatti, da un lato tale responsabilità si esprime nei confronti dell'UE, in particolare della Commissione europea e del Consiglio dei ministri dell'UE, segnatamente quelli economici e finanziari (ECOFIN), sia in relazione al prestito accordato, sia *a fortiori* per i contributi concessi a fondo perduto. Dall'altro lato la responsabilità si esprime nei confronti dei cittadini non solo e non tanto per l'attuazione dei progetti finanziati, ma soprattutto per la decisione di accendere prestiti che in ogni caso graveranno sul debito pubblico nazionale già consistente.

Il grado di vincolatività del PNRR, come ha sottolineato opportunamente attenta dottrina, è massimo per quanto concerne il diritto europeo, in quanto trova la propria disciplina principale nel reg. Ue n. 241/2021, che appresta tutela in particolare per gli interessi finanziari europei e al fine di garantire l'attuazione dei progetti di investimento previsti dai Piani nazionali, mentre risulta minima per il diritto nazionale che svolge un ruolo del tutto strumentale e di supporto⁴⁴. Per tali ragioni, l'assunzione di responsabilità sull'attuazione dei Piani nazionali grava interamente sugli Stati membri, ed è questa la principale ragione per cui si è parlato di *governance* del PNRR accentrata e verticale.

In tale contesto come si è visto, la struttura disegnata dal legislatore che ha approntato l'assetto di *governance* fa perno esplicitamente sul riconoscimento del ruolo centrale del livello statale centrale e in particolare del Presidente del Consiglio dei ministri, che è stata prevista dal d.l. n. 77/2021 e confermata e rafforzata dal d.l. n. 13/2023. In particolare, il Presidente del Consiglio deteneva già la titolarità della guida della Cabina di regia, ovvero l'organo di indirizzo sull'attuazione del Piano, che risultava peraltro assegnataria di poteri di ricognizione periodica e puntuale, in ordine allo stato di avanzamento di attuazione dei progetti di investimento contenuti nel Piano. Il d.l. n. 13/2023 sopprimendo la Segreteria tecnica (presso la Presidenza del Consiglio), ed il Servizio Centrale per il PNRR (presso il MEF) e prevedendo l'istituzione della Struttura di missione PNRR, a supporto della Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio, (posta alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, si delega del Presidente del Consiglio) e dell'Ispettorato generale per il PNRR, ha spostato integralmente il baricentro dell'indirizzo e del controllo, prima condiviso con il MEF, in capo esclusivamente alla Presidenza del Consiglio.

⁴⁴ Cfr. M. Clarich, *op. cit.*, 1032.

Le disposizioni legislative dimostrano complessivamente che il Presidente del Consiglio, *uti singulus*, assume una centralità primaria con forti toni di autonomia rispetto alla struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio, in quanto alcuni poteri sono assolti dal Presidente a prescindere dal suo incarico di Presidente dell'organo collegiale⁴⁵.

3. La marginalizzazione del ruolo delle regioni ed il rapporto tra centro e periferia

L'accentramento e la verticalizzazione della *governance* del PNRR si evincono per contrasto anche con riferimento al ruolo, alquanto marginale, delle regioni, e più in generale delle autonomie territoriali, e dunque al rapporto e al possibile sbilanciamento tra prerogative del centro, ovvero dello Stato e della periferia, ovvero degli enti territoriali.

È opportuno evidenziare come in base alle previsioni di cui al d.lgs. n. 77/2021 il legislatore abbia qualificato l'intervento del PNRR annoverabile tra le competenze riservate esclusivamente allo Stato, espresse dall'art. 117, c. 2, lett. a) e m) Cost., ovvero quelle attinenti ai «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Una volta rilevata la scarsa pertinenza dell'ascrizione dell'intervento del PNRR alle citate materie, prevista dal legislatore (che possono acquisire rilievo, tuttalpiù, per quanto riguarda la prima concernente i rapporti dello Stato con l'UE con riferimento alle previsioni della *governance* del Piano articolate secondo previsioni coerenti con le previsioni di cui all'art. 22, reg. Ue n. 241/2021), le disposizioni concernenti l'attuazione del Piano stesso devono essere valutate in base al riparto di competenze tra Stato e regioni sia con riferimento alle funzioni legislative sia a quelle amministrative, emergenti dai settori coinvolti dalle componenti e dalle missioni del Piano oggetto di definizione, finanziamento e realizzazione⁴⁶. È, infatti, di tutta evidenza che gli interventi previsti dalle

⁴⁵ Sulla funzione del Presidente del Consiglio nella *governance* del PNRR, si v. R. Perez, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 602 ss.; A. Manzella, *L'indirizzo politico dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it*, 2022, n. 19, 146 ss.; in generale sulla funzione del Presidente del consiglio in chiave storica si v. A. Manzella, *Il Presidente del governo, I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia Repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, a cura di S. Cassese, A. Melloni e A. Pajno, II, Bari, Laterza, 2022.

⁴⁶ Come, infatti, ha sottolineato S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, a cura di N. Antonetti e A. Pajno, Bologna, il Mulino, 2022, 242, «la pertinenza statale della funzione

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

sedici componenti articolate in sei missioni di cui consta il PNRR, incidono significativamente sulle competenze legislative e amministrative regionali.

L'avvenuta legificazione del PNRR permette di cogliere l'opportunità di delimitare l'area di competenza propria della disciplina inerente alle prerogative della legge in materia di programmazione e quella propria, invece, dell'autonomia regionale. Ciò non solo e non tanto perché la ripartizione di competenze tra Stato e regioni non è definita in modo rigido (anche se in epoca di emergenza pare si sia riaffermato il c.d. regionalismo della separazione⁴⁷), ma anche e soprattutto in ragione dei principi costituzionali in materia di funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali a partire dalla stagione del decentramento amministrativo inaugurato negli anni Novanta dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, c.d. legge Bassanini. La giurisprudenza costituzionale, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, ha prospettato alcuni paradigmi di stretta collaborazione tra lo Stato e le regioni. La Corte costituzionale non ha mancato di riconoscere che, in presenza di esigenze di garantire l'unitarietà dell'esercizio della funzione statale, che possono sorgere anche al di fuori delle esclusive competenze dello Stato, si possa abilitare lo Stato stesso ad avocare a sé medesimo lo svolgimento della funzione amministrativa, stante però l'obbligo di condividerla con la regione interessata o con le regioni intese nel suo complesso mediante lo strumento giuridico dell'intesa⁴⁸. La Consulta non ha mancato, nemmeno in presenza di una profonda interconnessione delle materie coinvolte nell'attuazione delle sei missioni del PNRR con le prerogative di competenza esclusiva statale, di riconoscere e valorizzare gli interessi sottesi alle materie di competenza regionale che emergono nell'esercizio delle competenze statali⁴⁹. In particolare, tali circostanze si materializzano nei casi in cui l'esercizio della funzione legislativa statale, anche esclusiva, appare

legislativa in ragione di una competenza esclusiva, non è di per sé stessa sufficiente a fondare la legittimità costituzionale della allocazione all'amministrazione centrale delle funzioni volte a realizzare i concreti interventi prefigurati dal Piano: a tale fine è infatti necessario che l'intervento da realizzare sfugga [] alle possibilità valutative dell'ambito regionale in considerazione delle sue dimensioni o dei suoi effetti, conformemente alle logiche del principio di sussidiarietà contemplato dall'art. 118, c. 1, Cost. Da qui la conseguenza secondo la quale [] ben potrebbe essere necessario allocare al livello substatale anche funzioni amministrative inerenti assi strategici, e specifici interventi, saldamente collocati nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" o in quella del "coordinamento informativo statistico e informatico", di competenza esclusiva statale».

⁴⁷ Cfr. G. Boggero, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al «regionalismo della separazione»*, in *Le Regioni*, 2021, 894 ss.

⁴⁸ Cfr. C. cost., 1° ottobre 2003, n. 303; C. cost., 13 gennaio 2004, n. 6.

⁴⁹ Cfr. *ex multis* C. cost., 8 giugno 2005, n. 219; C. cost., 2 ottobre 2011.

porsi inevitabilmente in un rapporto inestricabile con le funzioni legislative e amministrative delle regioni, e per tale ragione, occorre pertanto predisporre adeguati strumenti collaborativi con la regione o le regioni nel suo complesso⁵⁰.

Le amministrazioni territoriali sono coinvolte nell'attuazione del PNRR nelle seguenti modalità: la titolarità di specifiche progettualità (attuatori/beneficiari), afferenti materie di competenza istituzionale e la loro concreta realizzazione (es. asili nido, progetti di rigenerazione urbana, edilizia scolastica, interventi per il sociale); la partecipazione a iniziative finanziate dall'amministrazione centrale che destinano agli enti locali risorse per realizzare progetti specifici che contribuiscono all'obiettivo nazionale (es. in materia di digitalizzazione); la localizzazione sul proprio territorio di investimenti previsti nel PNRR la cui responsabilità di realizzazione è demandata a livelli superiori (es. in materia di mobilità, ferrovie/porti, sistemi irrigui, banda larga, ecc.).

Dal momento che l'elaborazione del PNRR è stata interamente definita a livello governativo e quindi statale le regioni hanno ridefinito la propria posizione accettando di differire il coinvolgimento nella fase attuativa del Piano⁵¹. I livelli di partecipazione stabile delle regioni alla fase attuativa del Piano sono principalmente due: da un lato per garantire il coordinamento tra soggetti attuatori, i presidenti di regioni e delle province autonome partecipano alle sedute della Cabina di regia quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-regioni, su questioni d'interesse di più regioni; dall'altro al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali è stato istituito il Nucleo PNRR Stato-Regioni, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵².

In qualità di soggetti attuatori, le regioni sono tenute ad assicurare il monitoraggio dei dati e le informazioni necessarie a consentire il controllo del rispetto dei tempi per la realizzazione degli interventi, dotandosi di strutture interne adeguate.

All'attuazione del PNRR le regioni sono chiamate a concorrere sia per la parte riguardante le pubbliche amministrazioni sia intervenendo nei diversi

⁵⁰ Cfr. C. cost., 27 marzo 2018, n. 61.

⁵¹ Si v. S. Profeti, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive*, a cura di N. Antonetti e A. Pajno, Bologna, il Mulino, 2022, 269 ss.

⁵² Cfr. art. 33, d.l. 6 novembre 2021, n.152, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

settori affidati alla loro competenza legislativa e amministrativa⁵³. Secondo la normativa sulla *governance* del PNRR, le regioni, le province autonome, e gli enti locali, infatti, sono soggetti attuatori del Piano, insieme con le amministrazioni centrali.

Benché la responsabilità della programmazione degli interventi finanziati dal PNRR sia demandata al livello governativo-statale, le istituzioni europee ed il reg. Ue n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, raccomandano la più ampia consultazione di tutti i livelli istituzionali territoriali di governo tanto in fase di formulazione quanto in fase di attuazione del Piano⁵⁴.

In quest'ultimo, come ricordato in precedenza, la presenza delle re-

⁵³ Sull'evoluzione del ruolo delle regioni nell'assetto costituzionale ed amministrativo la letteratura è amplissima, si v. tra gli altri G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, Edizioni italiane, 1944; S. Bartole e G. Mastagostino, *Le regioni*, Bologna, il Mulino, 1971; A. Barbera, *La regione come ente di governo*, in *Pol. dir.*, 1973; F. Bassanini, *Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato, Dal regionalismo alla Regione*, a cura di E. Rotelli, Bologna, il Mulino, 1973; G. Mor, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1973; G. Berti, *Art. 5, Commentario della Costituzione*, a cura di G. Barca, Bologna-Roma, Zanichelli – Società editrice del Foro italiano, 1975; M. Cammelli, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000; Aa.Vv., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*. Atti del Convegno, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss, Roma, 2002; Aa.Vv., *Legge La Loggia. Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, a cura di F. Bassanini, Maggioli, Rimini 2003; Aa.Vv., *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006; Aa.Vv., *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, enti locali*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, Passigli, 2008; Aa.Vv. *Città, Province, Regioni e Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2009; L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano 2009; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2010; G. Vesperini, *Poteri locali e Regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *Le Carte e la storia*, 2012, 23 ss.; R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 735 ss.; M. Cammelli, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, (ora anche in Id., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Bologna, il Mulino, 2019, 433 ss.; G. Falcon, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2014, 767 ss.; G. Falcon, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Ist. Fed.*, 2014, n. 1, 11 ss.; B.G. Mattarella, *La riforma del Titolo V: bilancio e prospettive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 731 ss.; G. Piperata, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. amm.*, 2020, n. 3, 645 ss.; Id., *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 318 ss.; F. Merloni, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Ist. Fed.*, 2021, 7 ss.; F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Fed.*, 2021, 107 ss.; Aa.Vv., *L'amministrazione regionale*, a cura di G. Gardini e C. Tubertini, Torino, Giappichelli, 2022.

⁵⁴ Cfr. B. Baldi e S. Profeti, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, in *Riv. it. di pol. pubbliche*, 2021, 432.

gioni come soggetti istituzionali, è indubbiamente marginale, ed è relegata essenzialmente alla fase attuativa. Quest'ultima fase, tuttavia, non appare garantire adeguati spazi destinati a garantire il principio di leale collaborazione nella progettualità tra lo Stato e le regioni⁵⁵ in quanto gli obiettivi del Piano sono stati integralmente definiti a livello governativo-statale e sono fondati su un dialogo tra gli Stati membri e la Commissione. Le regioni vengono, infatti, perlopiù richiamate nel Piano non tanto come soggetti istituzionali, bensì come aree territoriali in quanto tali e nell'ottica di politiche di riduzione dei divari regionali e più in generale territoriali su cui il Piano incentra trasversalmente un complesso di interventi⁵⁶. I territori sono visti nell'ottica dell'attuazione del Piano più come ambiti di fragilità cui porre rimedio o comunque per cui intervenire in chiave perequativa e omogenea piuttosto che strumenti per realizzare più efficacemente le linee d'intervento del Piano.

È di tutta evidenza che la marginalizzazione delle regioni in questo frangente deriva da una mancanza di una consapevole riflessione in ordine al

⁵⁵ Con riferimento al principio di leale collaborazione pur rilevando che «la sua elasticità consente di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» (Cfr. C. cost., 23 dicembre 2003, n. 370) è necessario sottolineare come ha rilevato C. Tubertini, *La questione dei raccordi tra centro e autonomie*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., 78, che «specie nella lunga stagione della c.d. “legislazione della crisi”, questa elasticità è divenuta vera e propria cedevolezza. Il principio di leale collaborazione è risultato un principio a “giustiziabilità dimidiata”, spesso recessivo rispetto alla necessaria osservanza di altri principi costituzionali, come quello dell'equilibrio del bilancio e di unità e indivisibilità della Repubblica».

⁵⁶ Il PNRR si propone di contribuire al riequilibrio dei gap territoriali a un duplice livello: a) sul piano della coesione socio-economica, riguardo ai differenziali strutturali tra sistemi economico-produttivi territoriali che hanno ripercussioni critiche sull'assetto socio-demografico; b) sul piano dell'accesso ai «diritti di cittadinanza», talvolta anche ai più elementari, che si sostanziano nel livello e nella qualità di rilevanti infrastrutture e servizi alle persone. La prima delle due direttrici viene richiamata esplicitamente nella declaratoria relativa alla priorità 3 del Piano («riduzione dei divari») e in alcune valutazioni previsionali di impatto. Questo proposito, nel contributo si riprendono quattro classici temi chiave: le *performances* del sistema produttivo (con ricorso al «Pil pro-capite»); la qualità del capitale umano (con la proxy «livello d'istruzione»); le opportunità lavorative dei giovani («tasso di occupazione»); la relativa propensione migratoria («indice» e «tasso migratorio»). La seconda direttrice, connessa ai «diritti di cittadinanza», evoca l'impianto operativo del PNRR, articolato in sei Missioni ossia in linee di intervento tematiche molto ampie che chiamano in causa, rispettivamente, il livello e la qualità delle infrastrutture (missioni 1-3) e dei principali servizi socio-sanitari ed educativi (missioni 4-6). In merito, sono stati approfonditi i seguenti temi: (M1) reti digitali («*digital divide*»); (M2) reti idriche («efficienza»); (M3) rete ferroviaria («elettrificazione»); (M4) servizi di istruzione («competenze degli studenti»); (M5) servizi per l'infanzia («diffusione degli asili nido»); (M6) servizi sanitari («emigrazione sanitaria»).

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

rapporto sinergico e integrato tra centro e periferia, ma soprattutto tra unità e autonomia. Tale rapporto è condizionato da ultimo tra gli altri anche dalla revisione costituzionale del Titolo V del 2001 (l. cost. n. 3/2001), che mantiene intatte e impregiudicate le ambiguità circa il ruolo della regione come ente di governo dell'amministrazione territoriale, nonché istituzione crocevia di un'attività di programmazione a livello nazionale autonomamente declinata⁵⁷, che in questo contesto appare in una fase ormai crepuscolare. La giurisprudenza costituzionale in più occasioni, precedenti all'attuazione del Piano, ha prospettato percorsi collaborativi tendenti a saldare da un lato la necessità di riaffermare le esigenze di unitarietà dell'azione amministrativa attraverso lo strumento dell'intesa⁵⁸ (sicuramente valido anche per il periodo attuale interessato dall'esigenza di una più efficace e tempestiva attuazione del Piano e di responsabilità dello Stato nei confronti dell'UE), e dall'altro l'esigenza di valorizzazione degli interessi sottesi alle materia di competenza regionale, che rilevano in sede di esercizio delle competenze statali, espresse nella forma tanto "dell'intreccio"⁵⁹, quanto della "forte incidenza"⁶⁰ che sicuramente risulta pertinente al tema delle riconosciute competenze legislative regionali implicate dall'attuazione del PNRR. Il necessario e più che mai auspicabile coinvolgimento nell'attuazione del Piano, con riferimento ai casi di cui alla materia regionale, avrebbe potuto assumere la forma dell'intesa, in conformità al principio di sussidiarietà verticale, ma l'impostazione seguita dal legislatore è stata alquanto differente caratterizzata perlopiù da un'impostazione marcatamente centralista nei termini descritti in precedenza. Non solo quindi le regioni e gli enti locali hanno avuto un ruolo alquanto limitato nella fase ascendente ovvero di elaborazione del Piano, ma anche nella fase discendente cioè attuativa non pare che i medesimi enti territoriali abbiano acquisito notevole rilevanza, come dimostra la previsione, vaga nella sua ampiezza, dell'art. 9, d.l. n. 77/2021 sulla realizzazione operativa degli interventi del PNRR demandata anche alle regioni e agli enti locali, e quella dell'art. 33, d.lgs. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, che ha previsto il Nucleo PNRR Stato-regioni, istituito

⁵⁷ Cfr. E. Rinaldi, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 275.

⁵⁸ Si faccia riferimento innanzitutto e tra le altre alle note sentenze C. cost., 1° ottobre 2003, n. 303; C. cost., 13 gennaio 2004, n. 6 ed alla relativa giurisprudenza successiva che si è affermata.

⁵⁹ Si faccia riferimento tra le altre alle sentenze C. cost., 8 giugno 2005, n. 219; C. cost., 2 febbraio 2011, n. 33; c. cost., 22 luglio 2010, n. 278.

⁶⁰ Si faccia riferimento tra le altre alle sentenze C. cost., 27 marzo 2003, n. 88; C. cost., 31 marzo 2006, n. 134; C. cost., 12 gennaio 2011, n. 8; C. cost., 10 aprile 2014, n. 88.

presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, che rafforza ulteriormente il presidio statale⁶¹. A parziale recupero di un'azione di supporto e di coordinamento rispetto all'attività d'attuazione del Piano da parte degli enti locali, ma pur sempre in un'ottica di accentramento del potere, il legislatore ha previsto l'istituzione presso ciascuna Prefettura – Ufficio territoriale di Governo, di una cabina di coordinamento, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale. La Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, in una memoria resa ai fini dell'esame del d.l. n. 19/2024⁶², ha rilevato criticamente che da un lato tale misura testimonia la preferenza per il legislatore a favore di un'ottica che continua ad essere caratterizzata da scelte che privilegiano l'accentramento delle funzioni di coordinamento e di controllo del PNRR. Proprio per questo la Corte sottolinea che, atteso l'incardinamento di nuove strutture, servirà un'intensificazione non indifferente dello sforzo organizzativo da parte delle Prefetture-UTG, caratterizzate da criticità legate al sotto-dimensionamento degli organici della carriera prefettizia.

Dall'altro lato i giudici contabili hanno rilevato che «la norma non sembra al momento affrontare i problemi di coordinamento che pure si pongono in relazione ai numerosi altri strumenti già attivati ai fini di garantire un accompagnamento degli enti locali nell'attuazione corretta e tempestiva delle progettualità PNRR e che, alla luce della nuova iniziativa legislativa, non sembrano essersi rivelati pienamente idonei a centrare l'obiettivo». Inoltre, la Corte ha rilevato che «[l']istituzione delle nuove cabine presso le Prefetture – e degli eventuali nuclei specifici di personale non meglio definiti – è auspicabile sia accompagnata da una chiara e puntuale ridefinizione del perimetro di operatività di ciascuno degli strumenti destinati in vario modo al supporto degli enti locali, differenziando compiti, ruoli, responsabilità e modalità di raccordo con le strutture di *governance* nazionale. Ciò al fine di evitare che il conseguimento dell'obiettivo di miglioramento dell'efficacia ed efficienza della gestione del PNRR a livello territoriale possa essere messo a rischio da un ingorgo di moduli organizzativi differentemente strutturati che finirebbe per disorientare le amministrazioni locali e disincentivare l'utilizzo delle diverse forme di supporto e assistenza a disposizione».

⁶¹ Cfr. B.G. Mattarella, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, a cura di N. Antonetti e A. Pajno, Bologna, il Mulino, 2022, 253.

⁶² Cfr. C. Conti, *Memoria della Corte dei conti per l'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) A.C. 1752*, Marzo 2024, in www.corteconti.it, 18 ss.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Le tendenze descritte sono comuni anche ad altri Paesi dell'UE, come ha attestato anche la Relazione annuale 2023 del Comitato europeo delle regioni dal titolo *Lo stato delle regioni e delle città*, che ha osservato come il ruolo delle regioni (pur essendo state in prima fila nella risposta alla pandemia e alla ripresa) non sia stato adeguatamente riconosciuto nell'elaborazione e nella predisposizione del principale strumento per la ripresa e la resilienza dell'Ue ovvero il *NextGenerationEU* tradendo sostanzialmente il dettato del reg. Ue n. 241/2021 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, secondo cui ciascun Piano nazionale di ripresa e resilienza dovesse prevedere tra gli altri anche «una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali»⁶³.

In definitiva il PNRR segna, per la sua struttura modulata sulla base di una *governance* multilivello, un cambio di paradigma significativo con impatti a valere anche e soprattutto sul rapporto centro-periferia. Se alla luce delle ultime due crisi finanziarie (rispettivamente quella del 2008 dei debiti sovrani e quella del 2020 pandemica) il tasso di pubblicizzazione è salito e ha fatto (ri)emergere, in particolare con l'ultima crisi pandemica, il ruolo propulsivo dello Stato nell'indirizzare e riorientare le dinamiche economiche, tracciando «una fenomenologia largamente nuova di interferenza pubblica nell'economia»⁶⁴ (e dunque ridisegnando in parte i rapporti tra Stato e mercato) anche i rapporti tra Stato ed enti territoriali hanno risentito di tale cambio di equilibri nei rapporti economici. Se infatti negli anni Novanta aveva pre-

⁶³ Cfr. art. 18, par. 4, lett. q), reg. Ue n. 241/2021, del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Secondo la Relazione annuale 2023, Comitato europeo delle Regioni, *Lo stato delle regioni e delle città* «il coinvolgimento degli enti locali e regionali nella preparazione dei PNRR è stato complessivamente basso, anche se in modi diversi a seconda di determinati elementi. Il livello più basso di coinvolgimento segnalato dagli intervistati è stato nella governance del processo (coordinamento, tempistiche, ecc.), con una moltitudine di organizzazioni intervistate che hanno riferito di essere “per niente” coinvolte. I governi subnazionali hanno quindi avuto poche opportunità di influenzare i PNRR. Questa mancanza di coinvolgimento ha conseguenze: alcuni PNRR sono più o meno ciechi spaziali, il che potrebbe compromettere gravemente la loro efficienza e la loro coesione sociale e territoriale, secondo uno studio incentrato sui piani italiano, portoghese e spagnolo. In tali Stati membri mancavano le condizioni che consentivano una consultazione informata, aperta e ampia delle esigenze sociali e territoriali. Sembra altamente probabile che il basso coinvolgimento delle città e delle regioni (e di altri attori) nella preparazione e nell'attuazione dei piani di ripresa sia strettamente correlato alla progettazione e al funzionamento dello strumento stesso. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il suo approccio basato sulle prestazioni si basano su traguardi e obiettivi predefiniti con poca flessibilità per gli adeguamenti, il che potenzialmente riduce lo spazio per altri attori politici e rafforza la centralizzazione».

⁶⁴ Cfr. G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022, 94.

valso una visione che leggeva il confronto tra le autonomie territoriali in chiave competitiva, allo stato attuale appare avere ripreso quota una visione caratterizzata dalla necessità di impostare politiche pubbliche che non siano la mera risultanza della collazione accidentale e affastellata di singole politiche o indirizzi territoriali, bensì siano l'esito organico di una regia e soprattutto di un disegno unitario a livello statale definito a livello centrale⁶⁵.

Se il PNRR è uno strumento di programmazione come ricordato in precedenza o più esplicitamente uno strumento d'innovazione strategica, allora non si può ignorare che l'impostazione scelta dal legislatore per l'elaborazione e l'attuazione del Piano, che risponde a canoni e criteri che appartengono per molti aspetti al passato, ovvero criteri perlopiù gerarchici e ad un'impostazione centralista, si rivela scarsamente adeguata non solo con riferimento alle evoluzioni del quadro nazionale, ma anche e soprattutto di quello europeo. Tale impostazione, che sembra ignorare per alcuni aspetti innovazioni ed evoluzioni del modello dell'amministrazione di risultato che a partire dalla fine degli anni Ottanta e inizio anni Novanta si è progressivamente affermato nell'organizzazione amministrativa, ha indubbiamente rimesso in discussione alcune conquiste maturate nell'ambito dell'elaborazione delle politiche pubbliche, costituzionalmente riconosciute, attinenti in particolare, sotto il profilo verticale, ai rapporti tra centro e periferia come è stato evidenziato, ma anche sotto il profilo orizzontale tra pubblico e privato.

4. Il potere sostitutivo come clausola di supremazia statale e l'apparato dei controlli della Corte dei conti

L'impostazione centralista del PNRR emerge in maniera evidente anche nella previsione di un complesso meccanismo organizzativo di poteri sostitutivi e di procedure ai fini del superamento dei dissensi, in capo al Governo, e quindi al livello statale, dal momento che nell'attuazione del Piano sono coinvolti anche i livelli territoriali afferenti alle regioni, province, città metropolitane e comuni, quali meri soggetti attuatori degli interventi previsti al pari delle amministrazioni statali centrali.

Attraverso una complessa valutazione e ponderazione degli strumenti giuridici approntati dal legislatore per addivenire ad una realizzazione più celere e più adeguata degli interventi previsti dal PNRR, è possibile cogliere

⁶⁵ In questi termini si v. M. Bordignon e F. Cerniglia, *Regioni e autonomie locali nelle prospettive del PNRR*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, a cura di N. Antonetti e A. Pajno, Bologna, il Mulino, 2022, 201.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

la funzione di norme di chiusura relative all'attivazione dei poteri sostitutivi e delle procedure di superamento dei dissensi.

Infatti, il Piano non ha inteso operare una riallocazione delle competenze in ordine alla realizzazione degli interventi che rimangono immutate in capo ai soggetti attuatori, in particolare agli enti territoriali. Questi ultimi possono avvalersi ai fini dell'attuazione degli interventi di cui al Piano da un lato delle misure di accelerazione e di semplificazione in termini procedurali disposte dalle riforme abilitanti e dall'altro dei servizi di supporto e assistenza tecnica previsti da specifiche norme e dal Piano e assicurati da alcune società a partecipazione pubblica, nell'ottica di un generale rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori degli interventi del Piano.

I poteri sostitutivi com'è noto sono stati previsti agli artt. 117, c. 5 e 120, c. 2, Cost. In base a quest'ultima disposizione il Governo è titolato ad esercitare il potere sostitutivo, sostituendosi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni in caso di inadempimento da parte degli stessi di «norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

L'art. 12, d.l. n. 77/2021, infatti, opera sostanzialmente una tipizzazione dei poteri sostitutivi e stabilisce che il mancato rispetto degli obblighi e degli impegni presi dai soggetti attuatori, nonché il ritardo, l'inerzia o la difformità nell'esecuzione dei progetti rendono possibile l'attivazione di poteri sostitutivi, i quali non sono andati esenti da osservazioni critiche anche da parte della dottrina⁶⁶. Tramite questi poteri quindi il Consiglio dei ministri potrà, a determinate condizioni, attribuire a un altro organo pubblico o a un commissario *ad acta* il potere di adottare gli atti necessari e di provvedere all'esecuzione ai progetti.

⁶⁶ Sull'esercizio dei poteri sostitutivi nell'attuazione del PNRR si v. A. Tabacchi, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, 2023, n. 9, 122 ss. Sull'effettiva idoneità ed effettività dei poteri sostitutivi al fine di garantire la solerte attuazione del PNRR si è interrogato tra gli altri anche S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, a cura di N. Antonetti e A. Pajno, Bologna, il Mulino, 2022, 250; L. Maccarone, *L'attuazione del PNRR ed i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali*, in questa *Rivista*, 667 ss.; L. Ferraro, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in *Aa.Vv., L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, a cura di P. Bilancia, Bologna, il Mulino, 2024, 291 ss.

Al Ministro per gli affari regionali e le autonomie è riconosciuta la possibilità, nei casi di inadempimento, ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, di «promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni», anche nelle opportune sedi di raccordo interistituzionale come la Conferenza Stato-regioni, nonché di Conferenza unificata.

Nel caso di inadempimento, ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte di soggetti attuatori diversi dai soggetti predetti all'assegnazione del termine suppletivo, ai fini dell'adempimento e all'esercizio del potere sostitutivo, provvede direttamente il ministro competente. Quest'ultimo interviene anche qualora la richiesta di esercizio del potere sostitutivo provenga direttamente anche da un soggetto attuatore, ivi compresi gli enti territoriali.

Con il d.l. n. 13/2023 è stato rivisto il procedimento prodromico all'esercizio dei poteri sostitutivi. Infatti, nel caso di dissenso, diniego o opposizione da parte di un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento previsto dal PNRR, spetterà al Ministro per gli Affari europei (e non più alla Segreteria tecnica PNRR che è stata soppressa) o al ministro competente, anche su impulso della Struttura di missione PNRR, effettuare la segnalazione al Presidente del Consiglio affinché venga sottoposto dal Consiglio dei ministri.

Nel caso in cui il Ministro non adotti i provvedimenti citati ed in tutti i casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti di cui al PNRR non risultino superabili con celerità, il Consiglio dei ministri esercita i poteri sostitutivi su proposta del Presidente del Consiglio o della Cabina di regia.

Nel caso in cui sia messa a rischio il conseguimento di obiettivi previsti dal PNRR, il Presidente del Consiglio su proposta della Cabina di regia o del ministro competente assegnava al soggetto attuatore un termine non superiore a trenta giorni al fine di provvedere decorsi inutilmente i quali potevano essere esercitati i poteri sostitutivi⁶⁷. Con il d.l. n. 13/2023 al fine di assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR è stato ridotto da trenta a quindici giorni il termine massimo che può essere assegnato ai soggetti attuatori nei casi di mancata adozione di atti e provvedimenti oppure ritardi, inerzie o difformità nell'esecuzione dei

⁶⁷ Cfr. artt. 1-16, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108. Sui poteri sostitutivi si veda C. cost. 9 marzo 2018, n. 56.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

progetti o interventi, quando l'inadempimento mette a rischio il conseguimento degli obiettivi del Piano⁶⁸.

Il soggetto incaricato dell'esercizio dei poteri sostitutivi potrà provvedere all'adozione degli atti o all'esecuzione dei progetti assicurando il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni e soggetti coinvolti. Si tratta quindi di poteri sostitutivi molto ampi che si estendono su tutte le materie toccate dal PNRR, che non necessariamente rientrano nella competenza esclusiva dello stato. Nell'individuare i principi di legittimità costituzionale su cui poggia il decreto, è indicato nel primo articolo che le disposizioni contenute al suo interno sono da considerarsi di competenza esclusiva dello Stato, in quanto attuative di un regolamento dell'UE e in quanto definiscono livelli essenziali di prestazioni.

Per quanto concerne gli interventi di carattere infrastrutturale, il commissario nominato agisce in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale (eccetto il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del d.lgs. n. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE), se ciò è indispensabile per il rispetto del cronoprogramma del progetto e dispone dei poteri propri del Commissario straordinario delle grandi opere⁶⁹.

Per l'esercizio dei poteri sostitutivi pare possibile individuare due aree principali di intervento: da un lato quelle relativi all'adozione di atti o provvedimenti necessari all'attuazione di una misura del Piano e dall'altro quelle relative alla concreta esecuzione di specifici progetti. Con riferimento alle due aree si possono peraltro individuare due modalità differenti di esercizio di detti poteri: nel caso in cui i poteri siano esercitati in riferimento all'adozione di atti o provvedimenti necessari al raggiungimento di obiettivi del PNRR, si può ipotizzare la semplice individuazione di un soggetto chiamato a provvedere a fronte dell'inerzia del soggetto attuatore; nel caso in cui si debba dare corso alla concreta esecuzione di specifici progetti, è possibile prefigurare l'attivazione dei poteri, da parte del soggetto istituzionale incaricato, di subentrare nell'attuazione di ordinanze adottate in deroga alla normativa vigente, tale da superare gli ostacoli che hanno impedito l'attuazione della misura⁷⁰.

All'art. 13, d.l. n. 77/2021, è previsto che in caso di «dissenso, diniego,

⁶⁸ Cfr. art. 3, c. 1, lett. a), nn. 1 e 2, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

⁶⁹ Cfr. art. 3, c. 1, lett. a), n. 3, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

⁷⁰ Cfr. A. Tabacchi, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, 2023, n. 9, 152.

opposizione o altro atto equivalente» derivante da un organo statale che sia idoneo a precludere la realizzazione di un intervento previsto dal PNRR, l'Autorità politica delegata in materia di PNRR ovvero il ministro competente, anche su impulso della Struttura di missione PNRR ovvero dell'Ispettorato generale 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». Nel caso in cui il «dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provenga da un organo della regione, o della provincia autonoma di Trento o di Bolzano o di un ente locale» la Segreteria tecnica istituita presso la Presidenza del Consiglio, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, «propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere». In caso di mancanza di soluzioni condivise, il Presidente del Consiglio ovvero il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei pertinenti casi, propone al Consiglio dei ministri le opportune soluzioni nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli art. 117, c. 5, e 120, c. 2, Cost.

Un ulteriore profilo che merita di essere segnalato attiene all'organo deputato a formulare una proposta poi rimessa al Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni: inizialmente nel d.l. n. 77/2021 era previsto che fosse la Segreteria tecnica l'organo preposto ad attivarsi in caso di superamento di dissensi formulati da organi statali. Con il d.l. n. 13/2023 la titolarità è stata trasferita al livello politico ovvero al Ministro titolare della delega per l'attuazione del PNRR o del ministro competente in materia, limitando le attività di competenza della Struttura di missione a funzioni di impulso.

Rispetto ai presupposti abilitanti l'esercizio dei poteri sostitutivi, quelli che fondano l'esercizio del superamento dei dissensi presentano criteri meno stringenti: per l'esercizio dei poteri sostitutivi è previsto in via generale che sia messo a repentaglio un obiettivo intermedio o finale del Piano, per attivare la procedura per il superamento dei dissensi è invece sufficiente che l'atto di dissenso sia suscettibile di precludere in tutto o in parte la realizzazione di un intervento. L'oggetto del superamento del dissenso non concerne un obiettivo del Piano nel suo complesso, bensì, un intervento specifico. Il novero delle manifestazioni di dissenso da parte delle amministrazioni è dunque ampio e configura uno strumento duttile, ma avente valenza residuale, che trova quindi un unico limite sotto il profilo applicativo «ove un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

disposizioni». Quanto al meccanismo che assiste l'attivazione della procedura di superamento del dissenso è possibile osservare che essa presenta elementi distintivi rispetto a quella prevista dall'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990 e dal d.lgs. n. 127/2016 per il superamento di dissensi “qualificati” nell'ambito delle conferenze di servizi. Secondo tale meccanismo la devoluzione della questione al Consiglio dei ministri si determina a seguito dell'opposizione dell'amministrazione dissenziente, mentre nel d.l. n. 77/2021 si recuperano alcuni profili della procedura introdotta dalla l. n. 15/2005, in base alla quale la rimessione della decisione avveniva su richiesta dell'amministrazione procedente⁷¹.

Per quanto riguarda il regime dei controlli in ordine all'attuazione del PNRR, esso viene affidato ai medesimi organi deputati alle funzioni di indirizzo e coordinamento che sono state descritte in precedenza⁷². Nell'assetto generale dei controlli sull'attuazione del Piano, a prevalere è sempre la logica della *performance* e del risultato. D'altronde, la valutazione *in itinere* ed *ex post* della Commissione europea sull'intero dispositivo si rivolge, in particolare, al conseguimento effettivo degli obiettivi, all'efficienza nell'uso delle risorse, al valore aggiunto europeo e alla pertinenza delle misure⁷³. Un ruolo assolutamente strategico è svolto dalla Corte dei conti, la quale esercita un complesso di funzioni di controllo preventivo, *in itinere* e successivo.

In via generale il controllo preventivo di legittimità è esercitato dalla Corte dei conti sugli atti normativi a rilevanza esterna, gli atti di programmazione comportanti spese e gli atti generali attuativi di norme comunitarie⁷⁴. In particolare, gli atti ministeriali che hanno predisposto gli investimenti PNRR, sono stati sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti⁷⁵.

Il sistema dei controlli esterni di cui è referente la Corte dei conti è stato in occasione del processo di semplificazione funzionale all'attuazione del PNRR, rafforzato, in particolare con la previsione del Collegio del con-

⁷¹ Cfr. A. Tabacchi, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, 2023, 9, 157.

⁷² Per una ricostruzione approfondita del regime dei controlli amministrativi nel PNRR si veda tra gli altri M. Benedetti, A. Naldini, *Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'Ue*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, 105 ss. spec. 128 ss.; E. Tatì, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *federalismi.it*, 2022, n. 33, 86 ss.; A. M. Quaglini, *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Riv. C. conti*, 2021, n. 1, 33 ss.; M. Macchia, *La “nuova” discrezionalità amministrativa e il controllo concomitante della Corte dei conti*, in *Il ruolo della Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti locali*, a cura di J. Bercelli e S. Moro, Torino, Giappicchelli, 2023, 57 ss.

⁷³ Cfr. art. 32, reg. Ue n. 241/2021 del 12 febbraio 2021.

⁷⁴ Cfr. art. 3, c. 1, in particolare *lett. c)*, l. 14 gennaio 1994 n. 20.

⁷⁵ Cfr. art. 3, c. 2, l. 14 gennaio 1994 n. 20.

trollo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato presso la Corte dei conti⁷⁶, inserita nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, c.d. Decreto semplificazioni. L'obiettivo del controllo concomitante è quello di intervenire *in itinere* durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando un'azione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica⁷⁷.

Il legislatore con la previsione dell'art. 11, c. 2, della l. 4 marzo 2009, n. 15, c.d. Legge Brunetta, aveva introdotto il controllo concomitante per scongiurare due tipi di fenomeni patologici: le «gravi irregolarità gestionali» e le «gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione»⁷⁸. Nella *ratio legis* il controllo concomitante avrebbe dovuto costituire uno strumento con funzione propulsiva, con la finalità di accelerare e agevolare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, operando in base ad una logica di tipo predittivo. In tale modo si sarebbero dovuti anticipare eventuali scostamenti rispetto a tempi e modalità di svolgimento del progetto.

Tuttavia, il regime dei controlli concomitanti, pur legislativamente contemplato, non ha trovato effettiva attuazione per lungo tempo almeno fino al 2020, quando è stato oggetto di un'operazione di ristrutturazione e di riattualizzazione in un contesto rinnovato, quanto a funzione di controllo

⁷⁶ Cfr. art. 22, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, in combinato disposto con l'art. 11, c. 2, l. n. 15/2009, c.d. Legge Brunetta, e con l'art. 3, c. 4 e 6, l. n. 20/1994

⁷⁷ Cfr. M. Benedetti e A. Naldini, *Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'Ue*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 138, secondo cui «[i]l controllo concomitante si inserisce (o almeno si dovrebbe inserire) nell'alveo dei controlli di gestione di cui all'articolo 3 della l. 14 gennaio 1994, n. 20 con cui condivide l'approccio collaborativo. Il collegio, infatti, può impartire all'amministrazione raccomandazioni e osservazioni (secondo la logica dell'art. 3, c. 6, della legge 20) affinché venga intrapreso un percorso auto-correttivo volto ad indirizzare l'azione amministrativa verso canoni di efficienza gestionale. Le raccomandazioni, che sono il risultato di un percorso istruttorio svolto in contraddittorio con l'amministrazione interessata, sono comunicate alla cabina di regia PNR, al Ministro per gli Affari europei, il sud, le politiche di coesione e il piano nazionale di ripresa e resilienza, alla Ragioneria generale dello Stato, all'autorità di audit PNR e alle commissioni parlamentari competenti».

⁷⁸ Per una disamina del controllo concomitante si v. A. Peta, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante, Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, a cura di A. Giordano, Milano, Giuffrè, 2021, 560 ss.; E. Minnei e C. Pagliarin, *Il controllo concomitante della Corte dei conti per l'accelerazione degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1095 ss.; C. Chiappinelli, *Le innovazioni della legge "Brunetta" al sistema dei controlli nel quadro delle altre recenti riforme*, in *Ragiusan*, 2011, n. 327/328, 90 ss.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

da assolvere, con l'accentuazione, come ha rilevato la dottrina, dei caratteri di accertamento⁷⁹.

Infatti, mentre l'art. 11, c. 2, della l. n. 15/2009 prevede che «La Corte dei conti [] può effettuare controlli su gestioni pubbliche in corso di svolgimento», l'art. 22, c. 1, d.l. n. 76/2002 qualifica l'esito del controllo concomitante quale «eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi». Le ragioni dell'applicazione dei controlli concomitanti quanto al perimetro oggettivo ai fondi di derivazione europea cioè del *Next GenerationEU*, funzionali al conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR, traevano ispirazione dall'esigenza di avere a portata di mano misure correttive con la possibilità di intervenire, *in itinere* con processi di autocorrezione, in virtù delle circostanze emergenziali pandemiche che avevano interessato anche il nostro Paese. In definitiva, come ha osservato la dottrina «stando al tenore letterale dell'art. 22, del d.l. n. 76/2020, il “nuovo” controllo concomitante costituisce un ibrido tra il controllo-referto sulla sana gestione e il controllo-accertamento sulla regolarità amministrativo-contabile»⁸⁰, in cui fra le diverse funzioni della Corte dei conti trova spazio un potere atto a formulare indirizzi e correzioni, con il vantaggio di poter immediatamente interrompere prassi distorte e inefficienti durante l'esercizio della gestione amministrativa.

Una delle ragioni forse prevalenti della mancata attuazione di tale tipologia di controllo, è legata all'utilizzo, invece, dei controlli successivi sulla gestione, ai sensi dell'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994. Tale previsione, già vigente al momento dell'introduzione dei controlli concomitanti nel 2009, configura l'esercizio del controllo successivo sull'atto da esplicarsi in corso di svolgimento «sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sui fondi fuori bilancio e su quelli di provenienza comunitaria verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione». Ne consegue

⁷⁹ Si v. G. Rivosecchi, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *federalismi.it*, 2023, n. 14, XII, secondo cui «[a]nche la “nuova” versione del controllo concomitante, introdotta nel 2020, non è esente da critiche. Al riguardo, per un verso la disciplina sembra replicare i controlli-referto sulla copertura finanziaria, attivabili «anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari», sia pure estendendoli alle «gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili». Per altro verso, rispetto alla versione originaria del controllo concomitante, la norma in parola accentua, con riguardo ai «principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale», la funzione di accertamento che, invece, connota i controlli di legittimità regolarità ad effetto impeditivo».

⁸⁰ *Ibidem*, XIII.

che, a prescindere dall'introduzione dei controlli concomitanti, esistevano ed esistono tipologie di controlli successivi aventi un'operatività anticipata ovvero in corso di esercizio, tanto da qualificare la previsione di cui all'art. 3 della l. n. 20/1994 come referente già di una forma di controllo concomitante sebbene non espressamente prevista.

Successivamente attraverso il d.l. n. 77/2021, c.d. Decreto Semplicazioni-*bis*, sono state introdotte alcune novità, in ordine ai controlli sulla gestione, segnatamente sono riconosciute specifiche funzioni già assegnate alla Corte dei conti, che esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994 n. 20⁸¹, le quali vengono estese, secondo i criteri di economicità, efficienza ed efficacia, all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi PNRR⁸². Inoltre, la Corte dei conti, attraverso le proprie Sezioni riunite, a livello centrale nell'adempimento del suo ruolo riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. A livello territoriale i relativi controlli sono effettuati dalle competenti Sezioni regionali di controllo, sia mediante i controlli di regolarità contabile sui rendiconti di spesa che gli enti ai sensi dell'art. 158 del TUEL hanno l'obbligo di predisporre, sia mediante i controlli sulla gestione dei singoli progetti/interventi. Il controllo ha ad oggetto la verifica circa la rispondenza dell'intervento ai criteri richiesti per l'ammissione ai finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'occupazione giovanile, della quota da riservare al mezzogiorno

⁸¹ Cfr. art. 3, c. 4, l. n.20/1994 «La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico».

⁸² Cfr. art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 «la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, c. 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

e del principio *Do No Significant Harm* (DNSH) ovvero non arrecare danno all'ambiente), il livello di attuazione, la correttezza della gestione, i pagamenti effettuati, la rendicontazione eseguita, eventuali omissioni, inerzie e ritardi.

Tale controllo, che si esplicita in un forte raccordo con la Corte dei conti europea, che esercita i poteri di controlli ai sensi dell'art. 287, par. 3, TFUE⁸³, è finalizzato a verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge anche avvalendosi dei controlli interni alle amministrazioni. Il richiamo ai principi di cooperazione tra le autorità contabili europee e nazionali contribuisce a prospettare un quadro nell'ambito dei controlli sempre più orientato ad assicurare la sana gestione finanziaria.

È opportuno rammentare che il controllo sull'impiego delle risorse affidato alla Corte dei conti, va inteso innanzitutto come stimolo alla sana gestione finanziaria degli enti ed è preordinato a evitare squilibri di bilancio complessivi, e allo stesso tempo a garantire, come ha evidenziato la Corte costituzionale⁸⁴ a più riprese, il rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Ue in ordine alle politiche pubbliche di bilancio.

Successivamente è stata prevista l'esclusione dal controllo concomitante della Corte dei conti dei piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal PNRR e dal PNIEC⁸⁵.

⁸³ Cfr. art. 287, par. 3, TFUE «Il controllo ha luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessità, sul posto, presso le altre istituzioni dell'Unione, nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca le entrate o le spese per conto dell'Unione e negli Stati membri, compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che ricevano contributi a carico del bilancio. Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza. Tali istituzioni o servizi comunicano alla Corte dei conti se intendono partecipare al controllo. Le altre istituzioni dell'Unione, gli organi o organismi che gestiscono le entrate o le spese per conto dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio e le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, i servizi nazionali competenti trasmettono alla Corte dei conti, a sua richiesta, i documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni. Per quanto riguarda l'attività della Banca europea per gli investimenti in merito alla gestione delle entrate e delle spese dell'Unione, il diritto della Corte di accedere alle informazioni in possesso della Banca è disciplinato da un accordo tra la Corte, la Banca e la Commissione. In mancanza di un accordo, la Corte ha tuttavia accesso alle informazioni necessarie al controllo delle entrate e delle spese dell'Unione gestite dalla Banca».

⁸⁴ Cfr. C. cost., 7 giugno 2007, n. 179; Id., 5 aprile 2013, n. 60; Id. 6 marzo 2014, n. 39; Id., 25 ottobre 2017, n. 228.

⁸⁵ Cfr. art.1, c. 12-*quinquies*, lett. b), d.l. 22 aprile 2023, n. 44 convertito con modifica-

L'abolizione dei controlli *in itinere*, ovvero concomitanti, su attività specificamente volte al rilancio dell'economia, indebolisce i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ed appare in controtendenza rispetto ai principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea che, all'art. 22, Reg. Ue n. 241/2021, richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi, dei conflitti d'interessi, della corruzione a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Inoltre, il controllo concomitante così come si è configurato, aveva assunto una funzione di tipo refertuale-collaborativa affiancando il decisore politico amministrativo nell'azione amministrativa, agevolando in questo modo i processi di autocorrezione per favorire la realizzazione degli investimenti e il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR⁸⁶ e sembrava rispondere a quelle esigenze di verifica sulla gestione del bilancio affermate dal diritto dell'UE, in ordine alla realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR.

Infatti, proprio nell'ottica di dare attuazione in modo efficace ed efficiente agli interventi previsti dal PNRR che, per espressa previsione normativa europea, esige un costante monitoraggio sulla verifica dei risultati, secondo il cronoprogramma concordato, quale condizione per l'effettiva corresponsione dei fondi destinati all'Italia, il controllo concomitante, si è rivelato strumento di ausilio collaborativo rivolto a stimolare in corso di esercizio la responsabilità del decisore politico-amministrativo in ordine ai risultati conseguiti nell'impiego delle risorse⁸⁷.

Autorevole dottrina ha argomentato in senso favorevole all'abolizione del controllo concomitante sottolineando che, in difetto di tale abolizione, sussisterebbe incoerenza tra l'esistenza dei controlli concomitanti ed il sistema costituzionale italiano, facendo riferimento al contenuto letterale dell'art. 100 Cost. che non opera esplicita menzione ai controlli concomitanti⁸⁸.

zioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, che ha modificato l'art. 22, c. 1, d.l. n. 76/2020.

⁸⁶ Cfr. C. Conti, Collegio del controllo concomitante istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022*, deliberazione n. 1, 2022, 4.

⁸⁷ Cfr. G. Rivosecchi, *op.cit.*, XV, secondo cui «il controllo concomitante, come interpretato dalla Corte dei conti, si è rivelato strumento di ausilio collaborativo rivolto a stimolare in corso di esercizio la responsabilità del decisore politico-amministrativo in ordine ai risultati conseguiti nell'impiego delle risorse»; B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007, 18 ss.

⁸⁸ In particolare, si v. l'intervista a S. Cassese, *Limitare i poteri della Corte dei conti è sacrosanto*, in *Il Foglio*, 3 giugno 2023, ove si suggerisce che i controlli concomitanti non corrispondano al modello costituzionale in quanto «i controlli devono avere alcune caratteristiche. Anzitutto, non essere a tappeto, ma a campione: altrimenti finiscono con l'estendersi troppo

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Altra parte della dottrina ha, invero, colto un rischio a riguardo delle potenzialità distorsive del controllo concomitante, quale controllo esercitato in corso di attività. Vi è il rischio che la Corte dei conti diventi la *longa manus* dei poteri esecutivo-legislativo dello Stato⁸⁹, violando il principio di separazione dei poteri nella fase attuativa del PNRR, rischiando di dar luogo ad una forma di potere sostitutivo di natura amministrativa⁹⁰.

5. L'opera di rafforzamento della capacità amministrativa

Com'è noto l'approvazione del PNRR è avvenuta in un contesto in cui il nostro Paese non poteva contare (e non può contare tuttora) su un repertorio consolidato e aggiornato di politiche e di strumenti sotto il profilo della capacità amministrativa⁹¹. Il programma *NextGeneratioEU* ed il Piano si sono posti in un contesto nazionale in cui per oltre dieci anni il legislatore aveva risposto alle crisi economico-finanziarie intervenute con politiche di tagli senza approntare riforme, con effetti vincolanti sulle assunzioni, drastici sulle spese dedicate alla formazione, comportando ripercussioni importanti in termini di depauperamento del capitale umano ovvero degli organici e innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici, registrando carenze in termini di competenze adeguate per le esigenze delle amministrazioni pubbliche⁹²,

e con l'andare assai poco in profondità. In secondo luogo, non devono essere controlli che si limitano alla carta, ma che analizzano l'essenza delle cose. Infine, devono essere esercitati il meno possibile in forma preventiva o concomitante: perché questo tipo di controllo genera troppo facilmente forme di cogestione, col risultato che l'amministratore si sente o terrorizzato o deresponsabilizzato. Nel controllo concomitante c'è la negazione della indipendenza della Corte dei conti, che dovrebbe essere l'"occhio del Parlamento", e non l'"angelo custode degli impiegati». Si v. anche, S. Cassese, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Il Corriere giuridico*, 1993, n. 2, 217 ss.

⁸⁹ Cfr. S. Del Gatto, *Il principio di separazione dei poteri alla prova degli organi ausiliari. Il ruolo del Consiglio di Stato e della Corte dei conti nell'equilibrio tra poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 246.

⁹⁰ Così E. Cavasino, *Autonomie e controlli della Corte dei conti nel quadro dei principi costituzionali e dei vincoli sovranazionali in materia economico-finanziaria*, in *federalismi.it*, 2022, n. 28, 28.

⁹¹ In tema si v. L. Polverari, *La capacità amministrativa in Italia: Sfide, opportunità e prospettive*, in *Quaderno SVIMEZ*, Roma, 2020, 63 ss.; Ismeri Europa, *Inquadramento strategico del tema della capacità amministrativa in Italia nell'ambito dell'azione dell'OT11*, 2023, Roma.; Per una ricostruzione della letteratura concernente la costruzione di capacità amministrativa si v. F. Di Mascio e A. Natalini, *La capacità amministrativa e il PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 437 ss.

⁹² Si v. S. Battini, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 735 ss., spec. 774 ss., che osserva come «[i]n una seconda fase, successiva alla crisi del 2008, il peso del vincolo europeo sugli equilibri finanziari e, quindi,

in primis i comuni⁹³. Per cogliere le linee direttrici e lo spirito riformatore del legislatore sotteso al Piano occorre innanzitutto partire dalle criticità segnalate per il 2019-2020 dalla Commissione europea che ha indirizzato a ciascun Paese membro opportune raccomandazioni specifiche (*Country specific Recommendations – CSR*⁹⁴) e nel *country report* sull'Italia redatto dalla Commissione nel 2022. Quest'ultimo accompagnava un documento che invitava il Consiglio a esprimere pareri sul Programma Nazionale di Riforma

sui costi della burocrazia, ha mostrato il suo volto più severo. [] La legge si è incaricata di introdurre misure di austerità, che hanno interessato non solo le retribuzioni, ma anche gli ingressi esterni, congelati a colpi di c.d. «blocchi del turn-over», cioè vietando la sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio con nuove assunzioni. Per effetto di queste misure, è stato calcolato ad esempio che, nel comparto delle amministrazioni centrali, il tasso medio di sostituzione nel decennio 2011-2020 è stato pari a 0,32: un nuovo assunto ogni tre cessazioni. Tutto ciò ha avuto effetti devastanti. Lo Stato si è ritrovato una burocrazia ridotta nei numeri e invecchiata. Quanto alle dimensioni complessive, nel decennio 2011-2020, il personale impiegato dalle pubbliche amministrazioni è diminuito del 2,3 per cento. In alcuni comparti la riduzione è stata molto più marcata: le amministrazioni centrali, ad esempio, in dieci anni hanno perso il 21,6 per cento della consistenza iniziale. Quanto all'invecchiamento, nel ventennio 2001-2020, l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e mezzo, arrivando a toccare i 50 anni. L'età più elevata si riscontra ancora nelle amministrazioni centrali, dove supera i 54 anni. Tra i due fenomeni, la riduzione della consistenza del personale e l'incremento dell'età media, vi è dunque una stretta correlazione, come ha messo in luce la Ragioneria generale dello Stato».

⁹³ Cfr. Aa.Vv., *Rapporto SVIMEZ, 2024, L'Economia e la società del mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 276 ss. «[a]l 2022, il personale dei comuni italiani contava 91mila unità in meno rispetto al 2011 (-22%). Il calo di gran lunga più ampio tra i diversi comparti della Pa, che ha interessato con intensità differenziata le amministrazioni comunali delle diverse aree del Paese: -22mila nel Nord-Ovest (-20%); -14mila nel Nord-Est (-18%); -16mila nel Centro (-18%); -28mila nel Mezzogiorno continentale (-34%); -11mila nelle Isole (-20%). È questo il lascito delle politiche di contenimento della spesa per il personale pubblico implementate già dai primi anni Duemila, delle successive misure di blocco del turnover allentate solo tra il 2018 e il 2019, e dell'aumento dell'età pensionabile. Presi insieme, questi eventi hanno avuto l'effetto di limitare il ricambio generazionale dei dipendenti comunali, alimentando un progressivo invecchiamento e de-pauperamento di competenze degli organici. [] Il personale delle amministrazioni regionali italiane è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2011 e il 2022, calando di circa 5mila unità, da 99mila a 94mila».

⁹⁴ Cfr. Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'Eurogruppo, Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del Regolamento Ue n. 1176/2011 COM(2019) 150 final, 27.02.2019.*

La governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

previsto dal Paese nel 2022⁹⁵. Le criticità evidenziate hanno messo in luce dati che erodono l'efficienza dell'amministrazione pubblica, delineandone profili per nulla soddisfacenti⁹⁶. Pertanto, stante l'assoluta precarietà in cui versa la pubblica amministrazione che con alterne vicende ha interessato l'azione di tutti gli esecutivi degli ultimi trent'anni⁹⁷, è divenuto prioritario, nonché imperativo il tema del rilancio dell'amministrazione da perseguire con rinnovata determinazione.

Tra le principali novità sul piano normativa che sta accompagnando l'attuazione del PNRR vi è sicuramente la riforma della pubblica amministrazione. Quest'ultima costituisce una delle riforme c.d. orizzontali, ovvero trasversali alle sei missioni di cui si compone il Piano, in quanto dirette al miglioramento dell'efficienza, l'equità e la competitività del Paese. Sulla base di queste sollecitazioni il Governo attraverso la missione uno del PNRR (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) a cui sono destinati 41,34 miliardi di euro, segnatamente la Componente uno (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) ha inteso introdurre alcune misure tese a riformare la pubblica amministrazione⁹⁸. La componente 1 è a sua volta suddivisa in sette ambiti di investimento e tre assi di riforma per promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Complessivamente, le risorse a sostegno di questi interventi ammontano a circa 6,14 miliardi di euro. A questi si aggiungono poi ulteriori 600 milioni di euro previsti dal «Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR».

I tre assi di riforma della pubblica amministrazione corrispondono alle seguenti tematiche: accesso e reclutamento, per snellire le procedure di selezione, renderle più efficaci, favorire un ricambio generazionale; buona amministrazione e semplificazione, per semplificare norme e processi. In

⁹⁵ Cfr. EU Commission (2022), *Country Report - Italy Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy*, Commission staff working document 2022 COM(2022) 616 final.

⁹⁶ Cfr. S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 8 ss.

⁹⁷ Sulle tentate riforme amministrative degli ultimi trent'anni si v. senza pretesa di esaustività Aa.Vv., *Le riforme amministrative*, a cura di A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B. G. Mattarella e M. Ramajoli, Bologna, il Mulino, 2024; B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2017; M. Savino, *Le riforme amministrative, Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, II, 2003, 2185 ss.; ID., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 641 ss.

⁹⁸ Per una ricognizione esaustiva degli interventi di ammodernamento della pubblica amministrazione si v. CNEL, *Relazione CNEL sui Servizi Pubblici 2024*, 14 ottobre 2024, in www.cnel.it

particolare, la riforma si pone l'obiettivo di eliminare i vincoli burocratici e rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, riducendo tempi e costi per cittadini e imprese; capacità e carriere, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle esigenze del lavoro di una pubblica amministrazione moderna ed efficiente, a partire dalla rimozione dei vincoli alla mobilità dei dipendenti pubblici tra amministrazioni e dalle nuove prospettive di carriera. A ciascuno di questi capitoli sono associati precisi interventi di riforma e collegate specifiche azioni di investimento.

Per quanto riguarda gli investimenti, è opportuno richiamare la realizzazione del Portale unico del reclutamento, con investimento totale di 20,5 milioni di euro, la predisposizione di plurime *task force* su digitalizzazione, monitoraggio e performance, con investimento complessivo di 734,2 milioni di euro, infine, promozione delle competenze e della capacità amministrativa con investimento di complessivi 489,9 milioni di euro.

Le risposte offerte con l'avvio del PNRR sono state tese a contrastare il depauperamento di risorse umane, strumentali e finanziarie indotto dai tagli alla spesa pubblica praticati durante la stagione dell'austerità. Pertanto, l'avvio del programma *NextGenerationEU* ha posto le basi per la realizzazione di riforme e investimenti, in armonia con quanto precedentemente aveva prospettato la Commissione europea attraverso raccomandazioni specifiche. I governi degli Stati membri hanno quindi introdotto nei rispettivi piani nazionali misure specifiche dedicate alla riforma e all'ammodernamento dell'amministrazione pubblica⁹⁹. L'obiettivo primario è stato quello di accrescere a livello quantitativo le disponibilità di risorse umane destinate ad attuare progetti PNRR. In tale senso l'approccio quantitativo teso al rafforzamento della capacità amministrativa è stato articolato lungo due direttrici: la prima ha messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni il supporto di servizi di assistenza tecnica tramite convenzioni con società a partecipazio-

⁹⁹ Si ricordano tra le altre il d.l. 22 aprile 2023, n. 44, recante «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche» (convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74), che ha introdotto importanti misure che consentono alle amministrazioni di assumere nuovo personale e di valorizzare le migliori professionalità; per favorire l'ingresso di giovani talenti e rendere più attrattivo il settore pubblico il decreto-legge ha previsto la possibilità di assumere giovani laureati con contratto di apprendistato e con contratto di formazione e lavoro da selezionare con l'utilizzo del Portale inPA. Si ricorda, altresì, il d.l. n. 36/2022 (convertito con modificazioni dalla l. n. 79/2022), all'art. 3, c. 6, è stato pubblicato il d.P.R. n. 82/2023 l'aggiornamento delle disposizioni contenute nel d.P.R. n. 487/1994 che disciplina le modalità di accesso al pubblico impiego. Il nuovo Regolamento, nel riconfermare la centralità della piattaforma, dispone che il Portale assolverà anche a funzioni fondamentali nell'ambito degli obblighi di comunicazione agli interessati e ai controinteressati in ordine alle istanze di accesso.

la *governance* multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

zione pubblica; la seconda ha rafforzato la dotazione di personale introducendo misure per favorire nuove assunzioni nelle pubbliche amministrazioni deputate all'attuazione del Piano. Tra queste misure si possono ricordare anche quelle che hanno disposto l'aumento degli incentivi per il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione con destinazione di risorse aggiuntive ai rinnovi contrattuali per il pubblico impiego. Si ricorda anche che è stato disposto l'aumento della quota di incarichi dirigenziali passata dal trenta al cinquanta per cento conferiti a soggetti esterni alla pubblica amministrazione per lo svolgimento di compiti strettamente e direttamente funzionali a realizzare gli interventi finanziati dal PNRR¹⁰⁰.

Tra le misure di ausilio tecnico ai soggetti attuatori delle sei missioni del Piano, appare opportuno inquadrare i provvedimenti legislativi, primo fra tutti il d.l. n. 77/2021 e successivi decreti-legge che sono intervenuti e sono tesi a garantire l'attuazione degli interventi del Piano e l'accelerazione degli investimenti, nel rafforzamento della capacità amministrativa¹⁰¹. I soggetti attuatori sono così individuati nelle singole amministrazioni pubbliche centrali e negli enti territoriali, sulla base delle rispettive competenze, potendo esse operare attraverso le proprie strutture o mediante i soggetti attuatori esterni, individuati dal Piano stesso o, ancora, secondo le modalità previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente¹⁰². Si è deciso, infatti, di asservire esplicitamente alla finalità dell'accelerazione degli investimenti lo strumento della *capacity building* amministrativa, sotto il profilo dell'organizzazione e del personale, andando oltre il mero tentativo di alleggerimento trasversale degli oneri e dei termini procedurali¹⁰³.

In base al c.d. decreto Semplificazioni-*bis*, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica¹⁰⁴ e parimenti possono ricorrere al supporto

¹⁰⁰ Cfr. art. 8, c. 1, d.lgs. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

¹⁰¹ Si fa riferimento in particolare all'art. 9, in particolare c. 2, artt. 10 e 11, d.l. n. 77/2021, rubricati, rispettivamente, «attuazione degli interventi» e «misure per l'accelerazione degli investimenti». Si vedano anche gli artt. da 1 a 13 d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla l. 29 giugno 2022, n. 79. Da ultimo si vedano anche gli artt. 8 e 9 d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

¹⁰² Cfr. art. 9, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁰³ Così A. Averardi, *PNRR, investimenti e partecipate pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 301.

¹⁰⁴ Cfr. art. 9, c. 2, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

di società *in house providing*¹⁰⁵, per sostenere la definizione e l'avvio degli affidamenti ed accelerare gli investimenti pubblici nell'ottica di favorire la tempestiva ed efficace attuazione degli interventi del PNRR, lungo tutto il ciclo degli investimenti, dal momento della definizione e dell'avvio delle procedure di affidamento, sino a quello dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione dei risultati conseguiti.

Tale disposizione è da leggere in combinato disposto con il d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156, c.d. decreto Infrastrutture e Trasporti, che ha previsto la possibilità per le amministrazioni pubbliche, nell'ottica di «assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi pubblici» previsti dal PNRR, di avvalersi «direttamente della società Cassa depositi e prestiti SPA e di sue società direttamente o indirettamente controllate per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, per la gestione di fondi e per attività ad esse connesse, strumentali o accessorie»¹⁰⁶.

La disposizione altresì prevede che i rapporti tra le parti siano regolati da apposite convenzioni, in conformità con l'accordo quadro¹⁰⁷ stipulato tra il MEF e Cassa depositi e prestiti (CDP) sottoscritto in data 23 dicembre 2021 che ha permesso ad amministrazioni centrali ed enti locali di usufruire dei servizi di consulenza e assistenza tecnica da parte della CDP, che opera in qualità di *advisor*, per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

A supporto delle amministrazioni pubbliche è stato predisposto anche un sistema di assistenza tecnica denominato *Capacity Italy*, accessibile tramite piattaforma digitale. Tale sistema, assolutamente innovativo, è integrato grazie ad una *partnership* tra soggetti formalmente privati, ma in controllo pub-

¹⁰⁵ Cfr. art. 10, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁰⁶ Cfr. art. 10, c. 7-*quinquies*, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156.

¹⁰⁷ L'accordo quadro fra il MEF e CDP, sulle iniziative di sostegno alle pubbliche amministrazioni nelle fasi di programmazione, definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi del PNRR, ha quale obiettivo il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, accelerare la realizzazione degli investimenti, facilitare il rispetto dei tempi e il conseguimento di obiettivi e traguardi previsti. Nell'Accordo sono definite le modalità di attivazione di CDP per il sostegno ad amministrazioni centrali e agli enti territoriali nell'ambito del PNRR. A valle dell'Accordo saranno definiti i Piani della attività per ogni ministero che conterranno una descrizione puntuale delle iniziative da svolgere. Inoltre, in forza di specifiche convenzioni, le amministrazioni, che provvedono alla realizzazione degli interventi del PNRR a livello territoriale, potranno avvalersi direttamente della Cassa (e di società da essa direttamente o indirettamente controllate) per attività di assistenza e sostegno tecnico-operativo, per la gestione di fondi e, infine, per attività connesse alle precedenti.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

blico, oltreché dotati di adeguate competenze quali CDP, Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale e, con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e del MEF. *Capacity Italy* è in grado di rendere disponibile, a beneficio degli enti territoriali, quali regioni, province, città metropolitane, comuni e altri enti pubblici, e più in generale a tutti gli enti non territoriali impegnati nell'attuazione dei progetti del PNRR, una piattaforma di servizi unica per: il supporto tecnico-amministrativo ed economico-finanziario nell'intero ciclo di vita dei progetti; il coordinamento e la razionalizzazione della documentazione a sostegno dei progetti, uniformando l'attività di comunicazione; l'indirizzo delle *task force* reclutate dalle amministrazioni pubbliche, su base territoriale, per l'attuazione del PNRR¹⁰⁸.

Tali misure hanno, tuttavia, com'è stato rilevato, esposto l'opera tesa al rafforzamento della capacità amministrativa al rischio di predisporre una pluralità di strutture straordinarie che si affiancano alle pubbliche amministrazioni senza coordinarsi tra di loro e senza integrarsi nel tessuto organizzativo degli uffici.¹⁰⁹ La scommessa sul supporto tecnico-specialistico delle società a partecipazione pubblica non è però esente da rischi o comunque da profili di problematicità come è stato opportunamente rilevato¹¹⁰. Si pensi ad esempio ai profili di compatibilità del ruolo di soggetto attuatore da un lato e di *advisor* o comunque di supporto dall'altro, in capo alle società a partecipazione pubblica coinvolte nell'attuazione del PNRR. Si pensi altresì alla scelta delle modalità operative per sostenere l'imprenditorialità; in particolare le piccole e medie imprese, creando reti stabili e interazioni tra le società a partecipazione pubblica e gli operatori privati, tenendo presente

¹⁰⁸ Il portale *Capacity Italy*, in particolare offre assistenza al personale tecnico delle amministrazioni impegnato nell'attuazione dei progetti, ad esempio prestando la propria consulenza ai responsabili unici del procedimento, supportando le amministrazioni richiedenti in tutte le fasi di realizzazione degli investimenti, dalla redazione dei bandi alle fasi di rendicontazione e monitoraggio, anche mediante l'apertura di sportelli tecnici appositamente dedicati. L'assistenza è articolata su due livelli: un primo livello, più in funzione della risposta immediata al bisogno e quindi con un tasso di standardizzazione maggiore; un secondo livello, invece, che si articola in un'assistenza maggiormente personalizzata, con la possibilità di formulare specifici quesiti tecnici per ottenere risposte dagli esperti da remoto. *Capacity Italy*, se da un lato si presenta come una piattaforma di assistenza tecnica integrata da soggetti pubblici altamente competenti e specializzati, può diventare un vero e proprio spazio di scambio di buone pratiche e di rafforzamento della capacità amministrativa, in piena adesione alla volontà del legislatore, grazie alla formazione trasversale sul campo nell'attuazione del PNRR ed allo scambio di competenze tra esperti, operatori e amministratori pubblici.

¹⁰⁹ Così F. Di Mascio e A. Natalini, *La capacità amministrativa e il PNRR*, cit., 441.

¹¹⁰ Si v. A. Averardi, *PNRR, investimenti e partecipate pubbliche*, cit., 303.

che questo presuppone una cultura di politica industriale che l'Italia pare avere abbandonato da tempo.

Si ponga l'attenzione, infine, sul ruolo che possono giocare le società a partecipazione pubblica rispetto ai meccanismi attraverso i quali è possibile garantire l'efficacia degli interventi del PNRR, trasversalmente su tutto il territorio nazionale, con riferimento anche alla molteplicità di amministrazioni pubbliche coinvolte, alquanto differenti ed eterogenee tra loro, sia sotto il profilo dimensionale, sia sotto il profilo di capacità amministrativa.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, con il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, segnatamente l'art. 8¹¹¹, c. 1, sono state incluse anche le regioni (oltre a enti locali ed enti e aziende del Servizio sanitario nazionale) nel novero dei soggetti pubblici autorizzati ad erogare, relativamente ai progetti del PNRR, gli incentivi per funzioni tecniche¹¹² (disciplinati all'art. 45 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023), anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei predetti progetti; le regioni prevedono attraverso i propri regolamenti e previa definizione dei criteri in sede di contrattazione decentrata. Attraverso tale forma di incentivazione il legislatore si propone di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del Piano e degli adempimenti connessi. Il c. 2, lett. 0a dell'art. 8¹¹³ prevede, invece, sempre in ottica di rafforzamento della capacità amministrativa, una parziale rimodellazione, in chiave acceleratoria, delle procedure speciali finalizzate al reclutamento del personale e il conferimento di incarichi a professionisti da impiegare per l'attuazione del PNRR. Infine, le successive lettere da a) a c) dell'art. 8, c. 2, d.l. n. 19/2024, hanno integrato il dettato delle norme di carattere transitorio che hanno reso possibile la conclusione, in relazione al PNRR, di contratti di lavoro a tempo determinato di durata complessiva superiore a trentasei mesi, nell'ambito di alcune pubbliche amministrazioni. Il c. 3 dell'art. 8¹¹⁴ reca importanti misure per facilitare e

¹¹¹ Cfr. art. 8, c. 1, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, che modifica l'art. 8, c. 5, del d.l. 24 febbraio 2023, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

¹¹² Gli incentivi per funzioni tecniche sono compensi a favore dei dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, che vengono corrisposti a fronte dello svolgimento di determinate attività finalizzate alla conclusione di appalti di lavori, servizi e forniture. Essi operano in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione di cui all'art. 24, c. 3, del Testo unico sul pubblico impegno (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

¹¹³ Cfr. art. 8, c. 2, lett. 0a, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, che integra l'art. 1, c. 2, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113.

¹¹⁴ Cfr. art. 8, c. 3, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 apr-

la *governance* multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

accelerare la realizzazione degli investimenti, come ad esempio l'ampliamento delle possibilità operative di regioni, province autonome e enti locali nell'ambito dei processi di avvalimento del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate per la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali. In particolare, la norma, a seguito della novella, prevede che detti enti possano avvalersi del già menzionato supporto tecnico-operativo anche per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato¹¹⁵.

Viste nel complesso le misure adottate per il rafforzamento della capacità amministrativa possono comportare per il pubblico impiego alcuni rischi, come è stato segnalato¹¹⁶, quali in primo luogo la scarsa capacità di risultare attrattivo per le figure professionali a causa soprattutto della debolezza degli incentivi legati alle politiche retributive che rimangono bassi e all'offerta di collaborazioni a tempo determinato. In secondo luogo, le citate misure realizzano le premesse per future istanze di stabilizzazione dei precari. In terzo luogo, si è registrato uno svilimento del principio meritocratico in rapporto al principio del concorso pubblico mediante il ricorso a meccanismi di selezione semplificati e accelerati. Infine, un ultimo rischio attiene ai profili in aumento del grado di fidelizzazione politica dei dirigenti pubblici.

La relazione di interdipendenza tra riforme interne e vincolo esterno è divenuto un dato strutturale. Se, infatti, da una parte la qualità delle riforme della pubblica amministrazione è assurta a componente fondamentale degli indici compositi che misurano il grado di attrattiva dell'Italia, dall'altra l'agenda di ammodernamento e innovazione digitale dell'amministrazione si inserisce all'interno di un quadro più ampio di riforme intraprese da tutti gli attori europei nei confronti dei quali la Commissione funge spesso da soggetto accompagnatore e facilitatore¹¹⁷.

Sia in occasione della crisi pandemica, sia nell'ambito dell'attuazione a livello europeo del *Next Generation EU* e a livello nazionale del PNRR, le società a partecipazione pubblica, mettendo a disposizione le proprie competenze tecniche e specialistiche al servizio delle amministrazioni pubbliche, suppliscono da un lato alla crisi e al depauperamento dei corpi tecnici

le 2024, n. 56, che modifica in più punti l'art. 10 del d.l. 31 maggio 2021, n. 771, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

¹¹⁵ Cfr. l'art. 8, c. 3, lett. a) d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, che modifica l'art. 10, c. 4, d.l. n. 77/2021.

¹¹⁶ Si v. L. Carbonara, C. Cataldi, C. Ciccodicola, C. Lacava e L. Saltari, *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 34 ss.

¹¹⁷ Cfr. A. Guerrieri, *Il PNRR*, in *Aa.Vv., Le riforme amministrative*, a cura di A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B. G. Mattarella e M. Ramajoli, Bologna, il Mulino, 2024, 167.

nell'amministrazione pubblica¹¹⁸ e dall'altro contribuiscono a rafforzare la capacità amministrativa esistente delle amministrazioni medesime, tentando di superare così la "marginalizzazione"¹¹⁹ della pubblica amministrazione perpetrata nelle riforme legislative degli ultimi anni. Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa è da tempo al centro delle politiche dell'Unione europea attesi gli ingenti investimenti dedicati dalle politiche di coesione a tale tematica. Tale strategia è confortata anche dalla letteratura che ha valorizzato la correlazione positiva tra capacità amministrativa degli enti locali (inclusa la dotazione di personale) e le *performance* di questi enti nella gestione e spesa di risorse provenienti dalla politica di coesione.¹²⁰ L'efficacia delle iniziative del PNRR e delle politiche di coesione per rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche in particolare quelle territoriali «richiede un rigoroso monitoraggio e un'attenta valutazione, finalizzate a suggerire ulteriori potenziali misure integrative. Da tale processo dipende la capacità degli enti territoriali, quali istituzioni più vicine ai cittadini, di affrontare efficacemente le sfide del periodo post-Pnrr, consentendo a queste amministrazioni di svolgere appieno il proprio ruolo di forza propulsiva per i territori e per il paese»¹²¹.

6. Il parallelismo tra l'“amministrazione disaggregata” stabile e ordinaria e “l'amministrazione di missione” temporanea e straordinaria

L'avvento del PNRR ha determinato nell'ambito dell'organizzazione amministrativa una parziale riorganizzazione con inserimenti *ex novo* di organi, strutture e uffici temporanei e straordinari nell'ambito di un sistema di *governance* necessariamente multilivello articolato come ricordato in precedenza su tre livelli: il primo costituito da organi e strutture d'indirizzo e d'impulso costituiti *ex novo* e con vigenza temporanea; il secondo rappresentato dalle amministrazioni statali e territoriali già esistenti nell'assetto

¹¹⁸ In tema si v. L. Fiorentino, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 479 ss.; L. Saltari, *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 249 ss.

¹¹⁹ Si v. M. Cammelli, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, in *Dir. amm.*, 2016, 1-2, 9 ss., spec. 13.

¹²⁰ Si v. F. Di Mascio, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2020, 2, 227 ss.

¹²¹ Cfr. Cfr. Aa.Vv., *Rapporto SVIMEZ, 2024, L'Economia e la società del mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 289.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

organizzativo e non aventi vigenza temporanea, deputate all'attuazione degli interventi finanziati dal Piano; infine il terzo livello costituito da strutture e organi anch'essere costituite *ex novo* ma non aventi vigenza temporanea. La pubblica amministrazione è stata oggetto di interventi di rafforzamento in particolare sotto il profilo organizzativo e dimensionale, ma anche sotto il profilo delle semplificazioni delle procedure amministrative che devono assistere all'attuazione degli interventi del PNRR.

L'esigenza di fornire celere attuazione al Piano ha così determinato un mutamento della morfologia dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica la quale, come ha ricordato autorevole dottrina, ha subito una trasformazione cominciata gradualmente negli anni Settanta del secolo scorso, che ha determinato il passaggio da un'organizzazione amministrativa compatta, secondo un modello a piramide ad un'organizzazione disaggregata, secondo un modello a rete. Il passaggio all'amministrazione disaggregata ha avuto quale principale causa prodromica, il cambiamento dell'ordinamento politico-amministrativo nazionale avvenuto agli albori dei primi anni del Novecento con il passaggio dal cosiddetto Stato monoclasse liberale e notabile ad uno Stato pluriclasse¹²² in via di democratizzazione.

L'avvento del PNRR ha restituito un quadro dell'assetto dell'amministrazione pubblica statale alquanto complesso in cui ad un'amministrazione disaggregata stabile e ordinaria, retta da una normativa stratificata e consolidata e formata da preesistenti strutture ed organi amministrativi si è affiancata in via parallela un'amministrazione di missione, retta da normative *ad hoc*, con l'istituzione *ex novo* di strutture e organi aventi durata temporanea, ovvero condizionata all'esaurimento temporale di attuazione del Piano (ovvero il 2026), e depositarie di elevata specializzazione tecnica.

Alla questione inerente al passaggio dall'amministrazione aggregata all'amministrazione disaggregata sono connessi alcuni profili problematici di rischio di alcune derive, su cui ha riflettuto analiticamente la dottrina¹²³. Si è aggiunto, con l'avvento del PNRR, peraltro, anche un ulteriore problema posto dal rapporto tra l'amministrazione disaggregata stabile e ordinaria e l'amministrazione di missione temporanea e straordinaria. Tale complesso rapporto ha determinato da un lato sicuramente un'accentuazione ed anzi

¹²² Nel senso richiamato da M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione utile*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, 154 ss. È a partire dagli anni Settanta del Ventesimo secolo che, lentamente, la scienza giuridica riconosce l'omogeneità sociale del Paese e la necessità di adeguare a questa le istituzioni. Si veda, in particolare, L. Elia, *La Costituzione materiale di uno Stato pluriclasse*, in *Parlamento*, 1979, n. 10-11, 7 ss.

¹²³ Da ultimo si v. S. Cassese, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 465 ss.

una torsione in termini di accentramento dei poteri di indirizzo concentrati nelle strutture di vertice ancorate alla Presidenza del Consiglio¹²⁴, con l'istituzione in seno ad essa della Cabina di regia, quale organo dotato di poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano e della Struttura di missione quale strumento esecutivo dell'indirizzo impartito dalla Cabina di regia. Dall'altro lato nel sistema di *governance* del Piano è possibile registrare uno svuotamento sostanziale del ruolo del Mef che subisce un ridimensionamento in termini funzionali¹²⁵. Se, infatti, prima l'organo che aveva il compito di interfacciarsi con la Commissione era allocato presso tale ministero (il Servizio centrale per il PNRR, sostituito dall'Ispettorato generale per il PNRR), con l'intervento legislativo di riassetto organizzativo tale competenza è stata riallocata in capo alla Struttura di missione PNRR, incardinata presso la Presidenza del Consiglio. Al fine di migliorare il coordinamento delle attività di gestione nonché di monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi è prevista la possibilità per le amministrazioni centrali titolari di interventi di cui al Piano di potere disporre, senza nuovi o maggiori oneri, la riorganizzazione delle proprie strutture e uffici interni con cui sono gestite le risorse derivanti dal PNRR¹²⁶.

L'accentramento piramidale, operato con l'innesto della Struttura di missione nella suddetta struttura organizzativa potrebbe, invero, contribuire ad aggravare le già per alcuni aspetti scarse attitudini della Presidenza del Consiglio a garantire l'effettività di una funzione come quella d'indirizzo politico, così decisiva e strategica per l'attuazione del Piano. In dottrina, infatti, è stato osservato come nell'organizzazione centrale dell'amministrazione pubblica (e, per quanto rileva in questa sede, anche dell'amministrazione del PNRR), segnatamente nella Presidenza del Consiglio, la garanzia dell'effettività dell'equilibrio tracciato nella separazione tra indirizzo e gestione e nel conseguente riparto di competenze, subisce un'alterazione. Quest'ultima si è esplicitata a danno, non come si potrebbe intuire della gestione amministrativa, bensì delle funzioni d'indirizzo politico riservate al Presidente del Consiglio che vengono per così dire "catturate" ad opera di compiti, attività e funzioni ad essa perlopiù non riconducibili¹²⁷.

¹²⁴ Cf. M. Macchia, *L'amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 446 ss.

¹²⁵ Cf. *Ibidem*, 449 ss.

¹²⁶ Cf. art. 1, c. 1, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

¹²⁷ In questi termini si v. G. Repetto, *La tensione essenziale. Governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2023, 363 ss., spec. 380.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

I motivi della scarsa effettività dell'esercizio delle funzioni di indirizzo sono dovuti in primo luogo a ragioni di ordine storico-istituzionale, ovvero dalla breve durata dei governi che protrattasi per oltre settant'anni della storia italiana repubblicana ha sempre costituito un reale ostacolo all'esplicitazione compiuta di tali funzioni. In secondo luogo, occorre ricordare che le due linee direttrici che determinano la "cattura" delle funzioni di indirizzo sono da un lato la funzione di coordinamento ascrivibile alle prerogative della Presidenza del Consiglio sia a livello interistituzionali sia a livello interministeriale e dall'altro l'attribuzione e dunque l'esercizio da parte della Presidenza del Consiglio di specifiche funzioni amministrative.

Quanto all'espletamento della funzione di coordinamento amministrativo, soprattutto tra i ministeri, sono riscontrabili notevoli limiti in termini di effettività di esercizio, nel senso che essa si traduce più spesso in un coordinamento di tipo normativo, a mezzo soprattutto del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, piuttosto che in una funzione di coordinamento propriamente amministrativo. Quanto all'esercizio di funzioni amministrative direttamente da parte della Presidenza del Consiglio tale fenomeno si è progressivamente affermato con la proliferazione di numerose strutture interne alla Presidenza del Consiglio cui sono state delegate attribuzioni dopo la l. n. 400/1988, che hanno poca pertinenza con la funzione di indirizzo e di coordinamento, e che si radicano amministrativamente in capo ad essa in quanto destinate ad essere esercitate da ministri senza portafoglio. A tale proposito appare interessante un rilievo mosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, in una memoria resa ai fini dell'esame del d.l. n. 19/2024 in merito alle previsioni che quest'ultimo ha disposto a titolo di rafforzamento della Struttura di missione PNRR. La Corte. Infatti, ha rilevato come la previsione di cui all'art. 4 del d.l. n. 19/2024 appare costituire in capo alla Struttura di missione un potere ispettivo generalizzato su tutte le amministrazioni pubbliche sia pure con lo scopo di verificare lo stato di attuazione del Piano. Tale potere, ad avviso dei giudici contabili, non pare essere coerente con i compiti di mero coordinamento assegnati dall'art. 95 Cost. alla Presidenza del Consiglio presso cui risulta allocata la Struttura. Tale incoerenza appare ancora più evidente nel caso di esercizio del potere ispettivo nei confronti delle regioni o degli enti locali, proprio in considerazione del principio costituzionale di cui all'art. 5 cost. sull'autonomia che regola i rapporti tra questi ultimi e le amministrazioni centrali¹²⁸.

¹²⁸ Cfr. C. Conti, *Memoria della Corte dei conti per l'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) A.C. 1752, Marzo 2024*, in www.corteconti.it, 16.

Negli ultimi trent'anni «all'amministrazione centralizzata si è sostituita quella distribuita per livelli di governo dotati di ampia autonomia e vaste competenze»¹²⁹. L'accentramento dei poteri a livello statale a seguito dell'adozione del PNRR aveva già conosciuto nel recente passato una circostanza analoga ovvero la gestione dell'emergenza pandemica sanitaria. In quel frangente si è sperimentata come la *governance* multilivello, che assiste il nostro modello istituzionale, ha mostrato alcuni segni di debolezza per via soprattutto del mancato coordinamento e sovrapposizione degli interventi posti in essere dai diversi livelli istituzionali coinvolti nella gestione di una emergenza sanitaria.

7. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte finora, l'attuazione del PNRR, quale piano generale, economico e istituzionale¹³⁰, che prevede sia investimenti sia riforme da realizzare entro un tempo predeterminato, rappresenta una delle occasioni più significative, sotto il profilo amministrativo, che documenta come nell'ambito dell'azione amministrativa si sia spostato l'angolo di visuale dal profilo meramente organizzativo a quello funzionale, fornendo basi teoriche più solide all'inquadramento teorico delle più recenti riforme che si fondano esplicitamente anche sul piano legislativo sulla logica del risultato amministrativo.

Il modello adottato ai fini dell'attuazione del PNRR, dimostra una complessiva coerenza rispetto alle principali sfide identificate nella letteratura sulla *governance* multilivello delle politiche pubbliche ed in parte dimostra anche di avere acquisito maggiore consapevolezza imparando dagli errori commessi nel passato, come ad esempio la mancanza di coordinamento e chiare responsabilità (*accountability* amministrativa e politica) tra diversi livelli della *governance*, nonché l'insufficiente capacità amministrativa dei soggetti attuatori dei progetti. Tuttavia, non sono mancate le difficoltà nella fase di elaborazione del Piano, in termini di garanzia del pluralismo istituzionale, e non mancano tuttora ritardi nella fase attuativa dello stesso con le descritte farraginosità e disallineamenti tra avanzamento procedurale e finanziario dei progetti previsti, che segnalano inadeguatezze della capacità tecnica e di spesa delle amministrazioni territoriali.

¹²⁹ Così G. Napolitano, *Diritto amministrativo e transizioni del sistema politico italiano*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 795.

¹³⁰ Si v. M. D'Alberty, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *federalismi.it*, paper - 15 febbraio 2023, 3

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Al fine di ottemperare all'obiettivo di attuare il Piano entro un tempo predeterminato il legislatore ha fatto ricorso all'«amministrazione di missione» straordinaria fortemente accentrata istituita *ex lege* che è stata chiamata ad operare a fianco dell'«amministrazione disaggregata», resa oggetto a sua volta di interventi tesi al rafforzamento della capacità amministrativa, tentando di superare così la “marginalizzazione”¹³¹ della pubblica amministrazione perpetrata nelle riforme degli ultimi anni. Come è stato osservato i ripetuti interventi di riforme amministrative generali intentati nel nostro Paese hanno prodotto due risultati: da un lato una cultura amministrativa nuova, ponendo problemi e soluzioni nuovi; dall'altro lato «la limitatezza dei risultati raggiunti ha reso via via meno convincente l'approccio olistico e rafforzato invece l'idea che convenga agire chirurgicamente su alcuni punti nodali o concentrarsi su riforme di settore, più facili da realizzare e portare a compimento. [] la delusione verso i paradigmi generali, come ad esempio il *New public management*, è diffusa proprio in ragione dell'astrattezza delle assunzioni di base e della rigidità dei modelli, che si scontra con la ricchezza e la complessità dei sistemi amministrativi»¹³².

In adesione ad un autorevole orientamento dottrinale espresso in materia¹³³, si potrebbe asserire che fare ricorso ad un'amministrazione che non c'è, che opera per espressa previsione legale in via eccezionale, nonché temporanea sulla base di disposizioni spesso derogatorie e facendo sovente utilizzo di mezzi di commissariamento, può forse risultare adeguato *ratione materiae* (ovvero con specifico riferimento all'attuazione del PNRR) e *ratione temporis* (ovvero fino al 2026 termine di attuazione dello stesso Piano), ma non è certo un rimedio che può essere applicato in via generalizzata all'intero sistema amministrativo per gli anni a venire e con riferimento all'utilizzo di risorse così ingenti come quelle previste dal Piano medesimo.

Meglio dunque investire sull'amministrazione che c'è, realizzando politiche con riguardo all'organizzazione, alle regole dell'attività e al capitale umano pubblico, invertendo cioè l'approccio e il metodo: cogliere l'occasione del PNRR per ammodernare strutturalmente non solo temporaneamente l'amministrazione invece di ristrutturare e riorganizzare l'amministrazione perlomeno per attuare il PNRR, giacché quest'ultimo, che necessità di adeguata ed efficace attuazione nei tempi prefissati, giungerà a termine, mentre l'or-

¹³¹ Si v. M. Cammelli, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, in *Dir. amm.*, 2016, 9 ss., spec. 13.

¹³² Cfr. L. Torchia, *Riforma amministrativa*, in *Enc. dir., Tematici, Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè, 2022, 993.

¹³³ Si v. L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *www.irpa.eu*, 10 novembre 2020, 6 ss.

ganizzazione del sistema amministrativo resterà e «se invece di procedere in via di eccezione si provasse a costruire nuove regole e nuovi strumenti per la realizzazione del piano, nel caso in cui avessero successo si potrebbero successivamente estendere al sistema nel suo complesso, con gli aggiustamenti necessari sulla base dell'esperienza»¹³⁴.

Il PNRR, preferendo un metodo empirico-induttivo che trova la sua realizzazione entro un tempo predefinito e interviene su aspetti puntuali adattandosi alle esigenze della transizione si digitale sia *green*, appare, invece, tracciare un'inversione di tendenza rispetto all'approccio tradizionale-deduttivo invalso per le riforme, fondato sulla ricerca di una soluzione generale ed astratta da attuare e mettere a regime in un lasso temporale medio-lungo. Il PNRR, 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»¹³⁵. È vero che l'approccio tradizionale alle riforme non ha sortito gli effetti sperati, spesso alquanto deludenti. È altrettanto vero parimenti che il PNRR appare avere dettato un cambio di paradigma nel sistema italiano di governo multilivello, considerando che se negli anni Novanta il rapporto tra governo centrale e territori era dominato dall'idea di uno Stato che oltre a ritirarsi dalla scena economica con le privatizzazioni e liberalizzazioni, ricercava un ruolo che si attestava più sulla funzione regolatrice e si limitava a fare l'essenziale (era infatti l'epoca del decentramento amministrativo), dopo la crisi del 2008 e quella del 2020, si è rafforzata l'idea che le pubbliche non sono la mera sommatoria di indirizzi territoriali, ma l'esito di una strategia programmata su grandi missioni e strategie e di un coordinamento tra diversi livelli istituzionali il cui disegno è ordito dal livello centrale.

Il PNRR ancorché temporalmente limitato e recante obiettivi soltanto prodromici e di contesto ai fini di una organica e profonda riforma dell'apparato amministrativo e della sua attività in chiave di maggiore efficacia ed efficienza, può rappresentare un'occasione per imprimere una spinta propulsiva al ripensamento generale delle categorie giuridiche che presiedono al riassetto complessivo dell'organizzazione amministrativa in generale. Tutto ciò a patto però che le misure adottate temporaneamente dal punto di vista dell'implementazione e del rafforzamento della capacità amministrativa non siano dettate soltanto dall'urgenza di garantire la celerità dell'attuazione del

¹³⁴ *Ibidem*, 7,

¹³⁵ Cfr. F. Cortese, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Ist. fed.*, 2022, 382.

la governance multilivello nell'attuazione del pnrr dopo la revisione

Piano stesso, ma possano costituire anche il viatico di un processo più complessivo¹³⁶.

Lungi dall'emettere un giudizio definitivo sulla potenzialità di impatto del PNRR in termini di benefici sul sistema economico è possibile però allo stato almeno auspicare, attesi le ripetute rimodulazioni e il modesto avanzamento della spesa per progetti PNRR, che nel biennio restante di attuazione del Piano si imprima una generale accelerazione della spesa e semplificazione degli adempimenti. Ciò valorizzando al massimo le potenzialità della *governance* multilivello, pena il fallimento della forse più imponente occasione di investimento pubblico programmato per il nostro Paese equiparabile forse soltanto come dimensioni di intervento allo *European Recovery Program* (c.d. Piano Marshall) finanziato dagli Stati Uniti d'America operante in Italia dal 1948 al 1951 per la ricostruzione del Paese dopo il secondo conflitto mondiale.

Abstract

This essay analyses, from a legal point of view, the theme of multi-level governance as an implementation paradigm of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), adopted on the basis of the NextGenerationEU programme, focusing on the growing and central role assumed by the State, within a disaggregated administrative organisation. The essay analyses the mechanisms by means of which it was intended to guarantee a preordained structure for the implementation of the PNRR with a centralisation in the hands of the state level and a marginalisation of the role of the territorial autonomies, the provision of clauses of substitutive power, of monitoring and control instruments and of the strengthening of administrative capacity. The implementation of the PNRR represents, in fact, a general test of resilience, or rather of the overall capacity of the institutional and, in particular, administrative set-up to implement precise political guidelines, with regard to policies of social and territorial cohesion, development and economic growth with the implementation of projects financed by European resources.

¹³⁶ Occorre, tuttavia, tenere presente che come ha osservato L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in www.aipda.it, 1 aprile 2021, è radicata la consapevolezza che «non si debba o possa procedere per grandi e generali riforme amministrative, sia perché i cicli di riforma succedutisi dagli anni Novanta ad oggi hanno almeno in parte tradito le aspettative, sia perché il tempo non lo consente: il lasso temporale entro il quale va definito e reso operativo l'assetto di governo e l'insieme di strumenti necessari per realizzare il PNRR è breve e richiede misure di immediata o perlomeno rapida efficacia».

