

Governare  
la ripresa  
La Pubblica  
Amministrazione  
alla prova  
del *Recovery Plan*

a cura di  
Gian Paolo Dolso

**PNRR**



Pubblicazione finanziata con i fondi del Corso di Perfezionamento "Next generation P.A.", a cui il Comune di Trieste e la Regione Friuli Venezia Giulia hanno contribuito.

impaginazione  
Verena Papagno



EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste 2022

ISBN 978-88-5511-355-7 (print)  
ISBN 978-88-5511-356-4 (online)

EUT - Edizioni Università di Trieste  
Via E. Weiss, 21 - 34128 Trieste  
[eut@units.it](mailto:eut@units.it)  
<http://eut.units.it>  
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Governare  
la ripresa  
La Pubblica  
Amministrazione  
alla prova del  
*Recovery Plan*

a cura di  
Gian Paolo Dolso



# Sommario

- 7 Interventi istituzionali  
*Roberto Di Lenarda*  
*Roberto di Piazza*  
*Massimiliano Fedriga*
- Gian Paolo Dolso*
- 13 *Next Generation P.A.*  
Una Introduzione
- Omar Chessa*
- 17 Dall'ordine di Maastricht  
al *Next Generation EU*
- Andrea Conzutti*
- 41 *Recovery Plan* e condizionalità:  
quale ruolo per gli Stati  
assistiti?
- Camilla Buzzacchi*
- 53 *Local governance*: analisi  
dell'impatto del *Recovery Fund*  
sul rapporto di sussidiarietà  
tra Stato e Regioni e  
sull'organizzazione degli  
enti locali
- Fulvio Cortese*
- 65 PNRR e nuovo metodo delle  
riforme amministrative:  
tra tutela dell'ambiente e  
competenze territoriali
- Enrico Conte*
- 85 *Green Deal* europeo ed  
efficientamento energetico  
della P.A. Buone pratiche di  
partenariato pubblico-privato  
per la rigenerazione urbana
- Alessandra Pioggia*
- 113 La sanità nel Piano Nazionale  
di Ripresa e Resilienza
- Luca R. Perfetti*
- 129 La semplificazione  
amministrativa in materia  
di appalti pubblici
- Guido Rivosecchi*
- 157 Strumenti di buona  
amministrazione per la  
prevenzione  
e la repressione della  
corruzione all'interno della P.A.  
Ruolo e funzioni della Corte dei  
conti ai tempi del Covid-19
- Paolo Giangaspero*
- 183 Postfazione. Il PNRR come  
occasione per una "nuova"  
amministrazione pubblica?

# Postfazione

## Il PNRR come occasione per una “nuova” amministrazione pubblica?

PAOLO GIANGASPERO

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
nell'Università di Trieste

È difficilmente revocabile in dubbio che la fase dell'attuazione del PNRR costituirà un tema di assoluta centralità per il nostro Paese nei prossimi anni: il processo di attuazione delle misure in esso contenute costituisce una sfida di grande momento per il sistema politico-istituzionale italiano.

La riflessione scientifica, ed il dibattito pubblico, non hanno mancato di porre in rilievo le conseguenze del Piano in termini di forma di governo e di sistema delle fonti del diritto, che sono fortemente incise dalle esigenze della sua attuazione. E tuttavia un ruolo assolutamente centrale in questo contesto deve essere riconosciuto anche – e forse soprattutto – alla capacità amministrativa di tenersi al passo con scadenze che condizionano il buon esito di quanto programmato e la disponibilità dei relativi fondi. Ciò richiede che siano avviate (ed anzi rapidamente concluse) azioni di semplificazione, velocizzazione, guadagno di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa che per la loro estensione e profondità sono suscettibili di generare un vero e proprio ripensamento complessivo del modo di agire delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di renderle capaci di perseguire obiettivi che nella loro stessa impostazione (articolata per missioni e misure) paiono quanto meno in parte essere impostati con modalità non consuete per l'amministrazione pubblica italiana.

In questa sfida, dunque, le amministrazioni – di ogni livello – non possono che giocare un ruolo centrale, che emerge per un verso dalla messa alla prova della

loro attuale capacità di agire in modo rapido ed efficiente; per altro verso nella capacità di trasformarsi nella loro struttura e nel loro modo di operare in aderenza alle esigenze di riforma che a loro volta sono uno dei risultati cui l'implementazione del Piano vuole pervenire. Sotto questo profilo si può sostenere che gli effetti del Piano sull'amministrazione (o meglio sulle amministrazioni di ciascun livello territoriale di governo) non potranno dirsi confinate alla fase di stretta attuazione del PNRR, ma aspirano a produrre trasformazioni durature, in taluni casi anche abbastanza divergenti dai modi di organizzarsi e di agire che la tradizione italiana ci consegna. Se è in effetti ben vero che il Piano di Ripresa e Resilienza ha un arco temporale limitato (per quanto non breve) e degli obiettivi molto ampi, ma in qualche misura settoriali, è altrettanto vero che portare a buon fine le missioni presenti nel Piano comporta un complessivo ripensamento dell'amministrazione, che pare proprio rivolto a produrre i suoi effetti anche al di fuori del Piano (e anche dopo l'arco temporale in cui le relative misure devono collocarsi).

L'attuazione del PNRR, dunque si pone al contempo come una sfida e come un'occasione di grande rilievo per l'amministrazione italiana, in tutte le sue articolazioni, tanto quelle centrali (cui pure è demandato, secondo le disposizioni generali in tema di *governance* del Piano un ruolo di impulso e di vigilanza sull'attuazione) quanto anche quelle locali, se è vero – come è vero – che la concreta realizzazione delle misure finanziate dal Piano non può che intersecare anche le competenze delle amministrazioni locali, tanto di livello regionale quanto di livello infraregionale.

È nel quadro di questa sfida che si collocano i contributi pubblicati in questo volume, che costituiscono la versione scritta (ed arricchita da parte degli autori, con puntuali apparati di note ed approfondimenti ulteriori rispetto a quelli svolti nelle lezioni) di alcune delle lezioni del Corso di perfezionamento *Next Generation PA*, ideato e diretto da Gian Paolo Dolso (affiancato da diversi docenti del Corso di Laurea in Giurisprudenza dell'Università di Trieste) in collaborazione con la Regione Friuli Venezia Giulia e con il Comune di Trieste a vantaggio del personale delle rispettive amministrazioni.

Questa iniziativa, nel suo concepimento e nel suo svolgimento, ha segnato una sinergia di grande rilievo tra mondo accademico ed amministrazione pubblica, ed è il segno da un lato della grande attenzione delle amministrazioni coinvolte per le esigenze di trasformazione che l'implementazione del PNRR porta con sé; dall'altro della volontà (e della capacità) dell'Università di aprirsi al mondo della gestione amministrativa, mettendo a disposizione le proprie conoscenze – di livello teorico – alle esigenze della pratica, il che comporta un reciproco arricchimento sia sul versante del mondo accademico che su quello dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Come facilmente si evince dalla lettura anche del solo indice dell'opera, ad essere coinvolti nell'iniziativa sono stati molti studiosi di diverse provenienze accademiche, e cultori di diversi settori della dottrina giuspubblicistica (dal diritto costituzionale, al diritto amministrativo, al diritto regionale), tutti accomunati

non solo da un grande prestigio accademico, ma anche e soprattutto dalla familiarità – per lunga consuetudine di studio – con i temi che il PNRR pone al centro dell’attuale dibattito.

In questo quadro risulta facilmente percepibile a chiunque legga i contributi qui raccolti come la qualifica di “corso di formazione” che l’iniziativa ha assunto sia in realtà in qualche misura persino riduttiva rispetto alla portata dell’operazione culturale che L’Università e le amministrazioni coinvolte hanno condotto in porto. L’obiettivo del corso non è stato infatti quello (tipico di molti esempi analoghi) di interloquire con le amministrazioni sul piano, per così dire, immediatamente “operativo”: certo, nei contributi che in questo volume si leggono vi sono molti spunti anche immediatamente legati all’azione quotidiana dell’amministrazione pubblica e ai problemi (anche puntualmente interpretativi ed immediatamente applicativi) che le novità normative collegate al PNRR implicano.

In realtà tuttavia nel corso vi è certamente anche qualcosa di più.

Non mancano mai, infatti, (ed in questo si può dire che la riflessione accademica si sia mantenuta fedele alla propria missione) spunti di carattere più generale, che mirano a inquadrare le vicende ingenerate dal Piano in un ambito più vasto, ed al contempo a problematizzarle, così da mettere in grado gli operatori di inquadrare la propria attività in un orizzonte più ampio, che si riconnette da un lato alla percezione del “senso” complessivo del PNRR alla luce del processo di integrazione europea; dall’altro a problemi di diritto interno che si percepiscono non come immediatamente legati al (solo) periodo in corso, ma collocati in un quadro più vasto e più profondo, che cerca di mettere in relazione le linee di trasformazione già in parte presenti nell’attività amministrativa e quelle da perseguire per adeguarsi alle necessità di un’attuazione puntuale ed efficiente del piano.

L’ordine di pubblicazione dei contributi riflette, in qualche misura, la citata pluralità di prospettive, muovendo da scritti di impronta più generale e – per così dire – “istituzionale” ad altri più immediatamente legati a singoli settori o a singole questioni che l’attuazione del Piano mette al centro della riflessione.

A temi di carattere molto generale sono principalmente dedicate le relazioni per prime pubblicate nel volume, quelle a firma di Omar Chessa e di Andrea Conzutti: la prima inquadra il complesso di misure europee inquadrate nel Next Generation EU alla luce della complessiva evoluzione delle politiche economiche europee e della loro definizione consolidata a partire dal c.d. ordine di Maastricht, per ragionare (non senza la presenza di spunti critici) sui loro rapporti con il “nuovo corso” della politica europea che molti individuano nel NGEU. Il secondo scritto si occupa più da vicino di un altro tema di natura per così dire “trasversale” per l’inquadramento del NGEU in chiave di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento eurounitario: ci si riferisce al problema della vincolatività del piano dal punto di vista dell’ordinamento italiano, che sembra reggersi (secondo un modello non del tutto usuale rispetto alle norme europee) su un principio di condizionalità più che su specifici obblighi positivamente derivanti da disposizioni europee.

Ad una puntuale descrizione della “struttura” del piano è poi dedicato l'intervento di Fulvio Cortese, che è particolarmente attento a delinearne l'influenza “sistemica” sul metodo delle riforme amministrative, riconnessa alla stessa articolazione del piano, formulato in progetti ed atti di pianificazione che paiono richiedere una gestione amministrativa degli interventi almeno in parte divergente dai tradizionali approcci in materia di relazione – e divisione di funzioni – tra livelli di governo e tra articolazioni amministrative. Sotto questo profilo, la circostanza – su cui pure Cortese si sofferma – della riforma dell'art. 9 della Costituzione (peraltro approvata a grande maggioranza) e che pare riecheggiare alcuni profili messi a tema dal PNRR, se da un lato denuncia la percezione della portata di quest'atto, dall'altro è soltanto la premessa per interventi di riforma che devono essere più puntuali e pervasivi sul sistema amministrativo.

Che del resto l'impatto delle modifiche normative indotte dal Piano debba incidere – e in certa misura abbia già concretamente inciso – in modo rilevante sull'assetto della struttura politico-amministrativa interna è evidenziato anche dall'intervento della prof.ssa Camilla Buzzacchi, che assume ad oggetto le conseguenze in termini riparto di competenze (e quindi di declinazione del principio costituzionale di sussidiarietà tra livelli territoriali di governo), affermando che è bensì vero che la predisposizione e la gestione del piano sono fattori di centralizzazione, ma d'altro canto è altrettanto vero che molte sfide in termini di capacità organizzativa e di azione si pongano anche ai livelli territoriali infrastatali, tanto di livello regionale che a livello di amministrazioni locali

Come si è accennato, il tema della speditezza dell'azione amministrativa e l'esigenza di generale semplificazione richieste dall'attuazione del piano e dal rispetto delle strette scadenze da esso imposte è uno dei versanti sui quali appare più urgente la trasformazione delle modalità di azione delle amministrazioni; è tuttavia da precisare (e questo è un elemento che caratterizza ogni possibile forma di semplificazione) che rendere più semplice e più veloce l'attività dell'amministrazione comporta interventi che devono essere in grado di contemperare da un lato le esigenze di celerità ed efficienza; d'altro lato quelle di imparzialità, legalità e garanzia per i soggetti coinvolti nell'attività dell'amministrazione pubblica. A questo tema – sia pure da prospettive differenti – sono dedicati gli studi di Luca Perfetti e di Guido Rivosecchi. Oggetto del primo studio è la disciplina degli appalti (il cui ruolo centrale nell'attuazione del Piano non può essere messo in discussione), le cui modifiche sono puntualmente analizzate anche con toni in parte critici, che evidenziano come l'urgenza degli interventi di semplificazione abbia in taluni casi prodotto risultati che, anziché intervenire per così dire “a regime” sulla legislazione per renderla più adeguata alla celerità e all'efficienza, si pongano piuttosto come “deroghe” e discipline speciali limitate agli interventi del PNRR che da un lato producono il risultato di non soddisfare pienamente le esigenze di garanzia; dall'altro (ma questa non è probabilmente una novità nel modo di procedere delle riforme amministrative in Italia) lasciano invariata la

disciplina generale, in questo modo non cogliendo le possibilità di riforme più profonde e “strutturali” che il piano avrebbe potuto indurre. Il secondo degli studi menzionati si rivolge alle novità introdotte nella disciplina della Corte dei conti e nelle modifiche relative al ruolo di quest’organo in preparazione dell’attuazione del Piano: anche in questo contesto non mancano – nell’analisi puntuale delle singole disposizioni che riguardano le novità nella declinazione della responsabilità contabile – alcune osservazioni critiche, che complessivamente paiono andare nello stesso senso di quelle appena riportate, dando puntualmente conto di interventi che – in omaggio all’urgenza degli interventi ed alla loro necessaria tempestività – danno luogo ad una disciplina che per taluni aspetti si dimostra non del tutto equilibrata nel contemperare efficienza e garanzia, e comunque frutto di interventi ispirati piuttosto alla necessità di velocizzare la realizzazione del piano che ad una complessiva e matura riflessione sulla riforma.

Che le opportunità offerte dal piano e dalle iniziative di sua attuazione debbano collocarsi – per trarne tutti i vantaggi possibili – in un quadro di chiarezza di obiettivi di riforma risulta anche dall’intervento di Alessandra Pioggia, dedicata ad uno dei temi che ha indubbiamente conquistato il centro della scena negli ultimi anni: quello dell’organizzazione sanitaria. Non è dubbio che i modelli di assistenza sanitaria siano stati messi sotto forte stress dal fenomeno pandemico che è alla radice dell’avvio del PNRR. Anche questo settore, che viene da un lungo periodo di defianziamento ed impoverimento, si incarna in una delle missioni del Piano, che dovrebbe indirizzare l’evoluzione del sistema sanitario italiano (insistendo particolarmente sul potenziamento dell’assistenza di prossimità, nella forma di cure quanto più possibile domiciliari, secondo moduli che non erano assenti nei dibattiti italiani sulla revisione dell’assistenza sanitaria, e che tuttavia non erano giunti a realizzazione): anche in questo settore, peraltro, non mancano rischi legati all’organicità e completezza degli interventi, che andrebbero inquadrati in una riforma più complessiva, la quale peraltro non può tener conto delle differenti condizioni di partenza – anche sotto il profilo dei moduli organizzativi concretamente praticati – conseguenti alla regionalizzazione dei sistemi sanitari.

Infine, nell’intervento di Enrico Conte – che scrive da un punto di vista per così dire più “interno” all’amministrazione, pur non disgiunto da una forte consapevolezza di tipo teorico rispetto ai problemi affrontati – viene considerato il tema, di per sé estremamente complesso e multidisciplinare per natura, dell’implementazione del c.d. *Green New Deal*, che richiede la messa in opera di strumenti amministrativi (anche nella forma del partenariato pubblico privato) che tuttavia non possono che trovare i presupposti per un buon impiego per un verso dal concorso di competenze anche differenti dai tradizionali approcci giuridico-amministrativi; per un altro richiedono il maturare di una coscienza ambientale diffusa (non solo dell’amministrazione, ma della società nel suo complesso.)

La sintesi “brutale” e largamente imprecisa fin qui condotta delle prospettive adottate dai contributi in questo volume pubblicati (che non sono che una parte

di quelli di quelli dei quali i frequentanti del corso hanno potuto fruire) conferma l'impressione che si è espressa in apertura di queste poche righe, nel rilevare come nel suo complesso il Corso di perfezionamento Next Generation PA si sia qualificato come un esperimento riuscito, in grado di fornire agli esponenti dell'amministrazione che ne sono stati coinvolti non soltanto una maggiore consapevolezza sotto il profilo della conoscenza delle novità normative indotte dall'attuazione del Piano, ma anche il senso dell'occasione di trasformazione sistemica dell'amministrazione i cui effetti possono (e dovrebbero) operare anche una volta terminata la presente fase "emergenziale": ed una parte delle possibilità che la trasformazione ed il miglioramento dell'amministrazione attecchisca effettivamente sta nella consapevolezza degli operatori dei problemi e delle difficoltà che devono essere superati.



Finito di stampare nel mese di novembre 2022  
da EUT Edizioni Università di Trieste