

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
<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?

Interventi istituzionali

PROF. ROBERTO DI LENARDA
 Rettore dell'Università degli Studi di Trieste

Come noto, nel corso del Consiglio europeo del luglio 2020, i capi di Stato e di Governo dei vari Paesi membri dell'Unione davano vita al programma speciale del *Next Generation EU* (NGEU), un piano volto a contenere e mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia da COVID-19, mettendo a disposizione degli Stati duramente colpiti dall'epidemia le risorse necessarie per consentire una ripresa efficace.

In quest'ottica un rilievo centrale assume la Pubblica Amministrazione che non solo dovrà essere in grado di riformare se stessa, a ciò essendo destinate specifiche risorse, ma ha pure un ruolo centrale nella implementazione degli obiettivi legati al PNRR.

Di qui nasce, in seno all'Università degli studi di Trieste, l'iniziativa del Dipartimento di scienze giuridiche, del linguaggio, dell'interpretazione e della traduzione, di progettare un corso di perfezionamento e aggiornamento professionale avente l'obiettivo di fornire ai funzionari pubblici e agli operatori privati coinvolti nell'implementazione dei fondi connessi al *Recovery Fund*, le indispensabili competenze e conoscenze per utilizzare nel modo migliore tutte le potenzialità previste dal PNRR per la Pubblica Amministrazione.

Si tratta di una iniziativa che ha visto la partecipazione fattiva e il sostegno economico della Regione Friuli Venezia Giulia e del Comune di Trieste. Il percorso messo in campo ha toccato i gangli decisivi per l'attuazione del piano: partendo

dalla *Governance* del *Next Generation* e dalle basi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si sono poi esaminati, tra gli altri profili, quello relativo al ruolo degli Enti locali, quello della digitalizzazione dei processi della P.A., delle competenze territoriali in materia di tutela ambientale, *smart cities*, mobilità sostenibile, efficientamento energetico della PA, impatto delle misure sul sistema sanitario nazionale, appalti pubblici, impiego pubblico, il tutto senza trascurare i problemi di *Accountability* Pubblica, con particolare riguardo agli strumenti di buona amministrazione per la prevenzione e la repressione della corruzione all'interno della P.A.

Tutto questo percorso è stato possibile avvalendosi non solo di docenti di diversi Atenei italiani ma anche di qualificati professionisti che hanno fornito un approccio più operativo e concreto. I corsisti hanno così potuto incrementare le proprie conoscenze relative alla *governance* dei programmi di finanziamento europei e nazionale, acquisendo le competenze essenziali per valutare e sfruttare al meglio le opportunità di finanziamento.

Da questa esperienza trae origine il presente volume, curato da Gian Paolo Dolso, a cui molti dei docenti hanno collaborato con l'obiettivo di fornire una prima cassetta degli attrezzi per tutti coloro che si trovino a dover maneggiare il PNRR.

La sinergia tra amministrazione, non certo sconosciuta al nostro Ateneo e alle amministrazioni del territorio, ha avuto modo di manifestarsi ancora una volta in questo delicato frangente di modo che tale tipo di collaborazione può oramai essere considerato un vero e proprio modo di essere delle nostre amministrazioni, indispensabile per affrontare le sfide legate alle molteplici criticità del travagliato momento attuale.

ROBERTO DI PIAZZA
Sindaco del Comune di Trieste

L'ambizioso programma Next Generation EU (NGEU), anche noto come *Recovery Plan* ed il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) camminano sulle gambe della Pubblica Amministrazione. Per la messa a terra del finanziamento di 191,5 miliardi di euro assegnato all'Italia a cui si affiancano ulteriori 30,6 miliardi di euro del Piano Nazionale Complementare (PNC), un ruolo strategico è giocato dagli Enti Locali. Il PNRR include 134 investimenti e 63 riforme, per un totale di 197 misure su 6 missioni che contemplano come soggetti attuatori i Comuni, le Regioni, le Città Metropolitane e le Province. Il Comune di Trieste, pronto a cogliere questa sfida, ha immediatamente dato il proprio sostegno economico ed organizzativo all'iniziativa del Dipartimento diretto dal Prof. Gian Paolo Dolso dell'Università degli studi di Trieste di avviare il corso di perfezionamento e aggiornamento professionale per fornire ai funzionari pubblici le migliori *skills* per utilizzare al meglio i fondi connessi al *Recovery Plan*.

La gestione di processi complessi sono da sempre costanti all'interno della Pubblica Amministrazione. La cultura amministrativa non solo si confronta sempre più con l'evoluzione della società, ma ne deve essere guida ed è per questo che diventa sempre più importante, per chi si occupa della *governance* della *res publica*, saper predisporre iniziative di *change management* all'interno della struttura. L'obiettivo è l'attivazione di strategie, metodi, implementazione di nuove tecnologie, acquisizione di conoscenze e messa a sistema delle stesse da parte dei

manager pubblici coinvolti nella gestione delle opportunità fornite dal PNRR per il nostro territorio di riferimento.

Il Comune di Trieste quale capoluogo di regione, inoltre, ha il dovere di acquisire le migliori competenze al fine di creare modelli e *best practices* da trasferire e condividere con gli altri Enti locali del territorio, specialmente i più piccoli che, in molti casi, non dispongono delle strutture necessarie per poter seguire le diverse fasi di progettazione dei bandi PNRR.

Al momento della stesura di questo intervento, l'Amministrazione comunale di Trieste, grazie all'intenso e costante impegno dei suoi manager pubblici impegnati nella cabina di regia che è stata appositamente costituita dal Direttore Generale dott. Fabio Lorenzut, ha presentato già 23 progetti strategici in quasi tutte le 6 missioni contemplate dal PNRR ottenendo finanziamenti per ben oltre 140 milioni di euro. Questi ottimi risultati, frutto di un lavoro in continuo *work in progress* si sono potuti raggiungere investendo nel "capitale umano" attraverso il continuo aggiornamento e formazione di alta qualità, come quella espressa dal corso realizzato in sinergia con l'Università degli studi di Trieste.

ON. MASSIMILIANO FEDRIGA
Presidente Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Nel corso del mio mandato, ho spesso rimarcato l'importanza per il Friuli Venezia Giulia di intraprendere un percorso virtuoso che lo rendesse una "learning region", ovvero una regione che apprende, capace di attivare percorsi di formazione permanente per accompagnare i cittadini nel corso di tutta la loro esistenza.

La conoscenza, la ricerca, la formazione continua sono peculiarità del nostro territorio, che la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha sostenuto e continua a sostenere anche nel contesto emergenziale.

Proprio dall'emergenza pandemica nasce l'ambizioso programma Next generation EU, il cui principale strumento, il Piano nazionale di ripresa e di resilienza, è stato istituito per affrontare la crisi economica e sociale conseguente a essa.

Il corso Next Generation P.A., frutto della collaborazione tra l'Università di Trieste, il Comune di Trieste e l'Amministrazione regionale, ha fornito la possibilità di avvicinarsi a questo nuovo strumento, rimarcando ancora una volta l'importanza che la conoscenza e la formazione permanente rivestono nella nostra regione.

Il grande successo sotto il profilo della partecipazione che il corso ha avuto è testimonianza sia della tempestività dell'iniziativa sia della ricchezza dei contenuti didattici rappresentanti.

Mi preme però sottolineare come il rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni che concorrono all'attuazione del Piano sia una delle principali sfide che ci troviamo ad affrontare.

I prossimi quattro anni saranno cruciali per attuare le riforme e gli investimenti previsti nel piano e saranno fondamentali anche per le amministrazioni coinvolte, che con passione, determinazione e senso del valore civico affrontano uno strumento così complicato e complesso per dare valore aggiunto al territorio e alle comunità.

In virtù del fatto che il successo del Piano è fortemente agganciato alla capacità amministrativa che il territorio saprà esprimere, anche per sopperire alle lacune e alle complessità dovute a scelte nazionali, auspico che questi importanti momenti di crescita formativa si ripetano con l'entusiasmo con cui è nata questa iniziativa.

Sono certo che la collaborazione tra le nostre amministrazioni proseguirà nel segno dell'investimento sul capitale umano, perché proprio quest'ultimo sarà il segno distintivo che farà veramente rinascere il nostro territorio, nonostante l'instabilità e le criticità del periodo storico in cui viviamo.

Next generation P.A. Una introduzione

GIAN PAOLO DOLSO

Professore ordinario di Diritto costituzionale
nell'Università di Trieste;

Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche,
del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione

I contributi raccolti in questo volume costituiscono l'esito di una riflessione a più voci attorno al ruolo cruciale svolto dal *Next Generation Eu* (NGEU) e dal nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tra dimensione europea e dimensione interna. Si tratta di una riflessione che è stata sviluppata nella cornice di un corso di perfezionamento e di aggiornamento professionale tenutosi nei primi mesi del 2022 ("*Next Generation P.A.*") promosso dall'Università degli Studi di Trieste, in particolare dal Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione. Si tratta di una iniziativa, tra le prime messe in campo a livello nazionale, resa possibile attraverso la decisiva partecipazione del Comune di Trieste (che ha messo a disposizione per lo svolgimento del Corso il Magazzino 26, nella suggestiva cornice del Porto Vecchio di Trieste) e della Regione Friuli Venezia Giulia.

Il percorso formativo si è dipanato attraverso un dialogo tra studiosi di diritto ed economia che in questi anni si sono occupati del tema. Integrando, come è opportuno fare in questi casi, diverse prospettive disciplinari, sono venute ad emersione le molteplici sfaccettature, tanto normative quanto fattuali, dell'intreccio tra il grave impatto macroeconomico innescato dalla pandemia da Covid-19 e l'adozione degli strumenti di rilancio temporanei nel circuito politico-istituzionale nazionale e sovranazionale.

Le coordinate principali all'interno delle quali si è sviluppato il percorso di ricerca muovono da una riflessione sulla "Pubblica Amministrazione" e sul "capi-

tale umano”: si tratta di concetti da declinare in senso ampio, andando a ricomprendere il fabbisogno di formazione, di ricerca e di confronto di tutti quelli che, a qualunque titolo, prestano il proprio servizio all’interno dell’amministrazione pubblica. Del resto, le *persone* rappresentano il principale fattore produttivo del *new public management* e la recente emergenza epidemica ha reso evidente come solo la predisposizione di solide politiche di formazione sia in grado di favorire una virtuosa combinazione di agilità e resilienza nei momenti di grande trasformazione e in periodi di acuta tensione. Per di più, le svariate finestre aperte dalle novità in corso – *digital transition*, *smart working* e *green new deal* – finiscono per rendere il momento attuale un’occasione imperdibile per ripensare *ab imis* le politiche di gestione delle risorse umane in seno al comparto pubblico.

La storica approvazione del NGEU, che a pieno titolo candida l’Unione europea a diventare un soggetto “interventore” nelle dinamiche dell’economia europea e non più (o non solo) un soggetto meramente regolatore, per lo meno nei periodi di conclamata emergenza, ha dato la stura ad una vasta gamma di riforme che il nostro Paese del resto da anni attendeva (e che la stessa Unione europea richiedeva). In questa cornice, non vi è alcun dubbio che la Pubblica Amministrazione rappresenti uno dei settori strategici per la miglior riuscita della complessiva operazione di ripresa e resilienza, nella misura in cui quest’ultima viene a dipendere da un’efficiente gestione degli ingenti *grants* e *loans* europei da parte degli amministratori pubblici nazionali. Le sfide contemplate dal *Recovery Plan* italiano si muovono, così, in conformità a quanto previsto dalle apposite raccomandazioni sovranazionali, nel segno di una non più differibile innovazione del settore pubblico.

Naturalmente, come osservava il Presidente del Consiglio dei Ministri nel corso della presentazione del PNRR alla Camera dei Deputati, sulla capacità della Pubblica Amministrazione di rispondere in modo funzionale incidono molteplici fattori, tra cui: “la stratificazione normativa, la limitata e diseguale digitalizzazione, lo scarso investimento nel capitale umano dei dipendenti, l’assenza di ricambio generazionale e di aggiornamento delle competenze”. Di qui l’esigenza di adottare una prospettiva ampia sul tema della ripresa euro-nazionale, che tenga conto della necessità di fornire al *civil servant*, soprattutto se di livello apicale, una cassetta degli attrezzi che contenga gli strumenti indispensabili per cogliere, sfruttandone le potenzialità a beneficio dei territori, tutte le opportunità fornite da questo frangente eccezionale e dai mezzi straordinari messi a disposizione dello Stato e delle sue articolazioni territoriali.

Le domande che guidano le ricerche raccolte all’interno di questo volume sono quindi riconducibili a tre poli tematici, fra loro fortemente interconnessi. Il primo concerne la fase di attuazione, sino al 2026, del NGEU e del PNRR. L’attenzione viene posta, in chiave descrittiva, sugli specifici obiettivi sottesi ai programmi europei e nazionali di rilancio della *governance* pubblica, che andrà di pari passo con un ambizioso quadro di riforme a largo spettro. Il secondo riguarda un profilo più propriamente legato alla c.d. “buona amministrazione”. Il

focus verde, in chiave prescrittiva, sulle istanze di semplificazione e sull'esigenza di eliminare, o quantomeno di ridurre sensibilmente, tutti quei vincoli burocratici che finiscono immancabilmente per minare l'efficienza dell'azione amministrativa. Il terzo, infine, mira all'implementazione dell'*expertise* del personale già operante nell'apparato pubblico. Se il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento rappresenta senz'altro un passo importante per l'acquisizione di competenze, esso, per produrre effetti durevoli nel tempo, deve essere accompagnato da un'opera di formazione continua del capitale umano, soprattutto rispetto alle nuove transizioni che dominano la scena attuale: verde e digitale in particolare, nel quadro delle sei missioni individuate dal PNRR.

In questo ordine di idee, i contributi raccolti nel volume vogliono fornire risposte sia nella prospettiva della individuazione del *proprium* dell'azione euro-nazionale di ripresa e resilienza, attraverso una specifica attenzione per l'inquadramento normativo, sia nell'ottica operativa dei rapporti tra i diversi livelli di governo, statale, regionale, locale, mediante un'analisi dettagliata delle misure di rilancio previste per il potenziamento e la valorizzazione dei vari ambiti territoriali. Decisivo è in definitiva l'apporto delle amministrazioni locali, anche alla luce dei principi che governano l'allocazione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 118 della Costituzione. La prospettiva che muove dal ruolo dei territori e degli Enti che li governano, chiamati a confrontarsi con strumenti articolati e complessi, ma ricchi di straordinarie opportunità, va coltivata in modo particolarmente attento nell'ambito della nostra Regione, la cui specialità racchiude in sé ulteriori potenzialità.

Dall'ordine di Maastricht al *Next Generation EU*

OMAR CHESSA

Professore ordinario di Diritto costituzionale
nell'Università di Sassari

1. PERCHÉ SI È ARRIVATI AL *RECOVERY FUND*

1.2. CAUSA FINALE ED EFFICIENTE DEL *NGEU*

Il discorso filosofico sul concetto di “causa” è assai complesso. Aristotele, ad esempio, distingueva tra «causa finale» e «causa efficiente». La prima indica il fine per il quale un evento si compie o qualcosa viene realizzato. La seconda designa il fattore che materialmente determina l'evento o la cosa. La causa finale di una sedia è la comodità di potercisi sedere o il suo uso come oggetto ornamentale di un elegante arredamento. Invece la causa efficiente di una sedia è l'attività del falegname che la fabbrica.

Lo stesso schema di ragionamento si può proporre con riguardo al *NGEU* e distinguere, perciò, tra la sua causa finale e la sua causa efficiente.

Per quanto riguarda la causa finale, cioè la ragione o fine per cui questo strumento è stato varato, la risposta parrebbe semplice e intuitiva: può dirsi, infatti, che il *NGEU* è stato adottato al fine di risollevere le economie nazionali europee piegate dalla crisi pandemica. Ma per alcuni questa risposta è sbagliata. Per me è parzialmente vera. In ogni caso è troppo sintetica e lascia in ombra molte questioni, tra le quali figurano le seguenti: perché per risollevere le economie nazionali occorresse ed occorra qualcosa come il *Recovery Fund*; in che modo un simile

meccanismo dovrebbe poter risollevarle le economie; quali novità o discontinuità introduce rispetto all'ordine di Maastricht; e infine, la questione se veramente la ripresa economica sia basata su questo strumento o se la sua funzione sia invero un'altra. Tutte domande alle quali si può rispondere solo facendo un'analisi preliminare di contesto, che metta assieme diversi dati e diverse competenze disciplinari, da quelle macroeconomiche a quelle giuridiche.

Per quanto concerne la causa efficiente, il discorso è non meno complicato. La catena causale, infatti, è lunga e contiene molti anelli. Anzitutto, occorre capire il contesto di provenienza: l'ordine di Maastricht. Parto perciò da lontano, ma questo è necessario per focalizzare bene le questioni nodali del momento. Peraltro, proprio il *Recovery Fund* può essere una delle misure, dei passaggi nodali, che segnano il superamento, anche solo in via informale, dell'assetto definito dal Trattato del 1992.

1.3. IL COMPROMESSO DI MAASTRICHT

All'indomani del crollo del Muro di Berlino nel 1989 uno spettro si aggirava per tutta l'Europa: la riunificazione della Germania, con tutte le conseguenze che avrebbe comportato sugli assetti geopolitici continentali. Per tutta risposta, onde evitare "la germanizzazione dell'Europa" e avendo invece l'obiettivo di "europeizzare la Germania", si accelerò il processo di integrazione sovranazionale, su impulso soprattutto francese e italiano¹.

Fu dunque concluso il Trattato di Maastricht del 1992, il quale pose le basi dell'unificazione monetaria, da realizzarsi gradualmente entro il 1999 con l'istituzione di una politica monetaria comune, recependo così le linee essenziali del Rapporto Delors². Nelle intenzioni politiche di allora l'integrazione monetaria non era percepita come l'approdo finale, ma solo come una tappa intermedia in vista di un'Europa politicamente unita. L'ordine di Maastricht era, perciò, l'esito di un compromesso "dinamico", quasi "una fattispecie a formazione progressiva", che avrebbe dovuto perfezionarsi con i passaggi successivi dell'unificazione fiscale e costituzionale federale, sebbene un alone di indeterminatezza avvolgesse le modalità e i tempi di questi momenti finali dell'integrazione continentale.

1 Una ricostruzione storica efficace (seppure inevitabilmente parziale) è offerta da un protagonista politico di quegli anni G. De Michelis, *La vera storia di Maastricht*, in *L'Italia tra Europa e Padania*, 3, 1996, ora reperibile in *limes.online*.

2 Rapporto che prevedeva la realizzazione dell'integrazione monetaria e della convergenza economica in tre tappe: la prima contemplava l'introduzione di una piena libertà di circolazione dei capitali e una più stretta cooperazione tra le banche centrali; la seconda fase, tra le altre cose, contemplava l'introduzione del divieto di finanziamento del settore pubblico da parte delle banche centrali e la progressiva realizzazione dell'indipendenza di queste; infine, la terza concerneva essenzialmente l'introduzione della moneta unica, la conduzione della politica monetaria comune da parte del Sistema europeo di banche centrali e l'introduzione di norme vincolanti per le politiche di bilancio nazionali, attraverso la conclusione di un apposito Patto di stabilità.

Al compromesso dinamico generale (ad oggi rimasto, però, senza seguito) se ne aggiunse uno più specifico sulla fisionomia dell'unione monetaria. L'assetto prefigurato da Maastricht rifletteva le istanze avanzate dalla Germania, la quale accettava di lasciarsi "imbrigliare" nel disegno integrativo europeo esigendo come contropartita che il Trattato incorporasse gli elementi della dottrina ordoliberal tedesca, in particolare che: a) la banca centrale europea fosse istituita sul modello della Bundesbank, con piena garanzia di indipendenza dai governi e dalle stesse istituzioni sovranazionali, e b) che le politiche fiscali nazionali fossero assoggettate a stringenti parametri di convergenza e che dovessero sottostare al giudizio dei mercati finanziari³.

1.4. I QUATTRO POSTULATI MACROECONOMICI DELLA DOTTRINA RULES VS DISCRETION

Indubbiamente, fu un compromesso *politico*, così come *politica* sarebbe la soluzione di riforma che ne dovesse prendere il posto. Ma spesso a supporto degli indirizzi politici, specialmente se riguardano la materia economico-sociale, ci stanno visioni generali di teoria economica (sia micro che macro). Difatti, dal punto di vista microeconomico ha avuto (e ha ancora oggi) un ruolo guida l'idea che ogni mercato, anche quello dei capitali, debba essere imperniato sul principio concorrenziale⁴. L'assunzione basilare è che la finanza privata, se operante in regime di concorrenza (tendenzialmente perfetta) e perciò preservata da perturbazioni immesse dal decisore pubblico, sia il metodo più efficace di allocazione delle risorse e abbia un effetto regolativo positivo nei confronti della finanza pubblica, operando come "dispositivo disciplinare" in grado di guidare i governi nelle decisioni di bilancio. È un'impostazione teorica che ebbe grande successo nella progettazione e attuazione dell'architettura istituzionale dell'Eurozona, che infatti affida alle dinamiche concorrenziali dei mercati finanziari la fissazione del tasso di equilibrio e il compito di premiare o punire gli Stati a seconda che siano virtuosi o viziosi nella gestione della finanza pubblica.

Alla teoria microeconomica basata sul principio concorrenziale si è poi aggiunta quella macroeconomica, nelle sue declinazioni *ortodosse* o *mainstream*. Ovviamente, non si tratta di un'unica teoria, ma, più precisamente, di una famiglia di teorie, ciascuna con le sue particolarità e sfumature, ma tutte accomunate dai quattro assunti che seguono:

3 Cfr. G. Celi, A. Ginzburg, D. Guarascio, A. Simonazzi, *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 39 ss.

4 Per un approfondimento delle problematiche economiche e giuridiche legate al principio concorrenziale mi sia consentito rinviare a O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, spec. pp. 95-263, e, più recentemente, con particolare riguardo ai mercati finanziari, Id., *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto&Conti, Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, pp. 96 ss.

- a) la spesa pubblica dev'essere limitata dalla quantità di denaro che lo Stato incassa attraverso la tassazione e l'indebitamento;
- b) il governo deve cercare di tenere il bilancio in pareggio, così da prevenire un aumento insostenibile del debito;
- c) le finanze pubbliche – come già si è detto – devono essere sottoposte all'attenta sorveglianza e disciplina dei mercati finanziari. Sicché, al fine di arginare l'incertezza di mercato e rassicurare i prestatori su potenziali rischi di insolvenza dello Stato, il debito pubblico non deve crescere oltre un livello in cui gli introiti delle tasse non sarebbero sufficienti a sostenere il pagamento degli interessi;
- d) quarto e più importante postulato: l'indipendenza forte della banca centrale a garanzia della stabilità dei prezzi e contro l'inflazione; il che comporta che i governi non possono ordinare all'istituto di emissione di creare moneta per finanziare il disavanzo di bilancio, perché ciò non solo genererebbe inflazione ma distoglierebbe i tassi di interesse, cioè i prezzi dei capitali, dal valore di equilibrio, il solo "giusto", "corretto", in quanto benefico, ossia tale da assicurare l'allocazione efficiente delle risorse date.

Questi postulati si reggono ideologicamente sullo slogan *rules vs discretion*, "regole al posto della discrezionalità (politica)". È un motto che sta alla base delle elaborazioni macroeconomiche che hanno avuto e che hanno ancora oggi particolare successo a partire dalla fine degli anni Settanta (Barro e Gordon, Kydland e Prescott), e secondo cui gli snodi fondamentali della politica economica, e cioè la politica monetaria e quella di bilancio, non devono essere lasciati alla discrezionalità della decisione politica, la quale tende a inseguire le contingenze e le istanze politico-sociali del momento, ma debbono essere sottoposte a norme ferree: la tesi di fondo è che, nel campo delle politiche economiche, le scelte politiche discrezionali producano risultati qualitativamente inferiori rispetto a quelli legati all'operare di automatismi indotti da regole fisse prestabilite. Di qui, per l'appunto le regole sull'*inflation targeting* e a presidio dell'indipendenza della banca centrale; e le *fiscal rules* o *Balanced Budget Rules* con riguardo alla politica fiscale, cioè le regole sul rapporto tra debito e PIL, sul pareggio di bilancio, nominale o strutturale che sia, e quindi sul disavanzo di bilancio consentito, e così via.

1.5. LE CRITICITÀ DELL'ORDINE DI MAASTRICHT

Maastricht fu indubbiamente un punto di svolta. Prima dell'entrata in vigore del Trattato del 1992 vigeva una divisione fondamentale tra la costituzione microeconomica europea e le costituzioni macroeconomiche nazionali: all'Europa spettava la tutela del mercato comune concorrenziale, agli Stati membri la garanzia della piena occupazione e dei diritti di welfare. Del resto, erano gli anni del compromesso keynesiano tra capitale e lavoro, al quale si adeguavano tutti i governi nazionali, di sinistra, di destra e di centro.

Dopo Maastricht, invece, alla costituzione microeconomica europea se ne aggiunge una macroeconomica, sostitutiva di quelle nazionali. Però si può anche sostenere che non fu una vera svolta, una vera discontinuità, poiché una costituzione microeconomica della concorrenza non può che implicare, prima o poi, una costituzione macroeconomica della stabilità dei prezzi: i mercati concorrenziali assegnano ai prezzi una fondamentale funzione di guida, che perciò devono essere tenuti al riparo da oscillazioni pronunciate, foriere di incertezze.

Ad ogni modo, contro le aspettative e le intenzioni dei più, con Maastricht si è realizzata proprio quella germanizzazione dell'Europa che si voleva scongiurare ed esorcizzare. E in effetti, il difetto principale dell'Eurozona è l'aver cristallizzato un'egemonia. Lo prova il fatto che le istituzioni europee sono occhiate sul divieto di disavanzo eccessivo, ma parecchio indulgenti sul divieto di squilibri macroeconomici eccessivi. Lo provano, inoltre, il "primato del creditore", con la divaricazione crescente tra Stati debitori e Stati creditori, nonché la costruzione di una chiara gerarchia tra Europa settentrionale e meridionale, tra centro e periferia. L'Eurozona è come la fattoria di Orwell, dove tutti gli animali sono uguali, ma alcuni sono più uguali di altri.

Lo stesso divieto di disavanzo eccessivo e il relativo Patto di Stabilità, su cui i paesi creditori sono occhiate, può essere relativizzato in relazione al peso geopolitico degli attori in gioco. Lo provano il caso della Grecia nel 2015 e, specularmente, il caso della Germania e della Francia nel 2003. Alla prima furono inflitte politiche di austerità inutilmente dolorose, in ossequio alla dottrina germanica. Ma a parti rovesciate, dieci anni prima, fu bloccata la procedura di infrazione per disavanzo eccessivo che la Commissione aveva proposto per i due più grandi paesi europei, Germania e Francia (procedura che invece ebbe seguito nei confronti del Portogallo un anno prima, nel 2002). Insomma, il Patto di stabilità ha operato a corrente alternata, nel senso che si è applicato ai deboli e disapplicato ai forti.

Un'altra criticità del paradigma di Maastricht è che incentiva la competizione commerciale tra i paesi europei e, quindi, le politiche mercantiliste, esigendo la concorrenza interstatale anche per finanziarsi sui mercati finanziari. Non solo concorrenza tra imprese, quindi, ma anche tra Stati, tra sistemi economici nazionali, con quel che ne consegue per il mercato unico. Peraltro, è un assetto che induce i sistemi nazionali a recuperare competitività attraverso il contenimento del costo del lavoro: non potendo contare sulla svalutazione esterna del cambio valutario, diventa una strada obbligata la svalutazione reale interna. Di qui, le c.d. "riforme strutturali" e la flessibilizzazione in entrata e uscita del mercato del lavoro. Diventano, invece, impraticabili le politiche economiche nazionali di stampo keynesiano, perché farebbero lievitare i salari riducendo la competitività esterna.

1.6. FISCAL RULES COME ELEMENTO NECESSARIO DELL'EUROZONA

Nella situazione costituzionale europea il pareggio di bilancio e l'austerità fiscale non sono scelte politiche contingenti e facilmente rinunciabili, basta che lo si voglia: sono invece una necessità sistemica, un elemento basilare nella costruzione dell'Eurozona. La ragione è proprio l'assenza di un bilancio federale europeo di dimensioni adeguate, cioè di dimensioni che consentirebbero di fronteggiare efficacemente eventuali shock asimmetrici che colpissero solo taluni paesi dell'unione monetaria.

Supponiamo, ad esempio, che più paesi aventi la medesima moneta condividano un bilancio comune, di dimensioni ragguardevoli: qualora uno di questi paesi fosse colpito da crisi economica, con un sensibile calo della produzione, dell'occupazione e delle entrate fiscali, gli stabilizzatori automatici del bilancio vi farebbero confluire risorse sotto forma di sussidi di disoccupazione, di cassa integrazione e di vari altri ausili. E tutte queste provvidenze sarebbero finanziate prevalentemente con le entrate fiscali dei paesi che hanno un ciclo economico positivo. In questo modo gli Stati membri che si trovano in una fase espansiva sosterrrebbero quelli in fase di contrazione: automaticamente fluirebbero risorse dalle nazioni in surplus a quelle in affanno, mitigando le conseguenze sociali negative di fasi recessive che dovessero colpire solo alcuni paesi dell'unione valutaria.

Se però manca un vero bilancio centralizzato a livello sovranazionale, l'urto di uno shock asimmetrico dovrà essere assorbito dalla finanza pubblica nazionale e quindi si ripercuoterà sugli stabilizzatori automatici di bilancio che operano a livello statale. Ma se cresce troppo la spesa sociale e se aumentano quindi il deficit e l'indebitamento in una moneta che lo Stato non controlla, ciò può creare problemi (che illustrerò nel prossimo paragrafo, con riguardo al *Denomination Risk*). Per questo occorre una regola comune che impedisca il *moral hazard* e gli *spill-over*. In uno scenario siffatto gli Stati non possono avere piena libertà di manovra delle leve della politica fiscale; ed è invece necessario limitare fortemente, attraverso *fiscal rules*, il ricorso al *deficit spending* quale stimolo alla domanda interna aggregata.

1.7. PROBLEMI DEL PAREGGIO DI BILANCIO

Ma le *fiscal rules* hanno un problema: tendono a essere pro-cicliche, cioè si rivelano inutili allo scopo di contrastare un ciclo economico avverso.

È vero che in base all'art. 81 Cost., primo comma, «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico», sicché l'obiettivo dell'equilibrio o pareggio può essere relativizzato in relazione alle "fasi del ciclo economico". Per questa ragione non c'è dubbio che la norma costituzionale succitata contenga elementi di flessibilità, perché non prevede il pareggio nominale, cioè l'identità contabile fra entrate e spese effettive ("tanto incasso, tanto posso spendere"). È risaputo che il pareggio

nominale è sicuramente pro-ciclico: se si riducono le entrate occorre ridurre le spese. E quindi, non può essere uno strumento per uscire dalle crisi recessive, ma anzi le inasprisce. La norma costituzionale è invece costruita sul pareggio “strutturale”: cioè non richiede l'identità tra entrate e spese effettive, ma fra spese effettive ed entrate potenziali, che sono quelle che lo Stato incasserebbe se il sistema economico operasse a pieno regime. Per avere perciò la misura della correzione strutturale si deve calcolare la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale, il c.d. *output gap*: sino a qualche tempo addietro era opinione largamente condivisa che questa correzione strutturale fosse l'elemento di flessibilità che avrebbe consentito la praticabilità del deficit spending in funzione anti-ciclica.

Senonché, a costituire un problema era la metodologia di calcolo dell'*output gap* concordata a livello europeo, che a ben vedere non avrebbe mai potuto produrre effetti anti-ciclici, poiché tendeva a sottostimare il livello del PIL potenziale. In teoria, quanto più è ampio lo scostamento tra prodotto effettivo e potenziale tanto più profondo dovrebbe essere l'effetto del ciclo e, quindi, tanto più elevata dovrà essere la correzione strutturale del saldo di bilancio. Ebbene, con queste premesse, se il PIL potenziale è sottostimato, è evidente che la correzione strutturale del saldo non può in alcun modo sortire un effetto anti-ciclico, operando invariabilmente in modo pro-ciclico.

Peraltro, a differenza del prodotto effettivo, che è una grandezza misurabile oggettivamente, il prodotto potenziale è una stima incerta, anche perché si basa su una metodologia scientificamente controversa. Bisognerà anzitutto stabilire quali siano i fattori produttivi disponibili: in particolare, nel caso del fattore “lavoro” la metodologia seguita in ambito europeo si basava sul c.d. «tasso naturale di disoccupazione», concetto che indica una soglia oltre la quale s'ipotizza che non possa crescere il livello di occupazione (e, quindi, il livello di utilizzo del lavoro come fattore produttivo). Quanto più è elevato il tasso di disoccupazione naturale (detto anche “strutturale” o di “equilibrio”) tanto meno può essere elevato il prodotto potenziale e, quindi, la correzione strutturale del saldo di bilancio.

Si dà il caso, però, che il «tasso naturale di disoccupazione» è nozione che si deve alla teoria monetarista di Milton Friedman. Difficilmente può essere condivisa da chi segue un orientamento di tipo neo-keynesiano o comunque eterodosso rispetto al *mainstream* della scienza economica neo-classica. L'esito è paradossale: le politiche di stimolo in funzione anticiclica, cioè le politiche keynesiane, erano consentite solo a condizione di essere rispettose dei parametri numerici stabiliti in base a un apparato categoriale messo a punto dalla scienza economica anti-keynesiana!

Ma come si calcolava precisamente il tasso naturale di disoccupazione? Si guardava la serie statistica, con gli effetti di isteresi che ne conseguono. Provo a offrire qualche dato. Per la Commissione UE il tasso di disoccupazione potenziale dell'Italia era stimato del 10,4% nel 2013 e nell'11% per il 2015. Significa che per il 2016 non poteva che essere ancora più elevato. Insomma, se ogni anno il prodotto potenziale stimato si riduce rispetto all'anno precedente, il tasso di disoccupazio-

zione naturale aumenta. Questo significa che il margine di correzione strutturale sarà sempre più risicato e l'arma del pareggio strutturale sempre più spuntata.

In altre parole, se l'occupazione effettiva crolla per effetto della crisi, aumentano le stime della disoccupazione strutturale, che a loro volta riducono la stima del prodotto potenziale, dell'output gap e, infine, del margine di correzione strutturale del saldo di bilancio, col risultato che il *deficit spending* consentito sarà ben al di sotto di ciò che sarebbe necessario al fine di contrastare la fase avversa del ciclo.

Ciò spiega la stagnazione produttiva ventennale che ha riguardato soprattutto i paesi periferici e del sud Europa (cioè, i paesi "debitori") e la crescita del rapporto percentuale tra debito pubblico e PIL. Peraltro, va rimarcato che il nostro Paese dalla seconda metà degli anni Novanta ha tenuto quasi costantemente una linea di condotta rigorosa nella gestione dei conti pubblici, considerato che la spesa pubblica primaria è sempre stata inferiore al gettito erariale, cioè in avanzo primario.

Peraltro, va rimarcato che non ci sono tuttora evidenze incontrovertibili che l'osservanza "responsabile" di *fiscal rules* assicuri di per sé stabilità/sostenibilità finanziaria: lo prova il fatto che l'Italia, pur conseguendo costantemente avanzi primari di bilancio dalla seconda metà degli anni Novanta, è considerata ancora oggi, al netto degli interventi contenitivi della BCE (su cui ritornerò dopo), un Paese a rischio di instabilità finanziaria⁵.

In secondo luogo, occorre ricordare che un debito è veramente insostenibile quando determina o può determinare l'insolvenza del debitore. Ma il debitore pubblico, lo Stato, non è come quello privato, poiché la sua insolvenza ha sempre, per così dire, carattere *relativo* e mai *assoluto*. Cioè, è un'insolvenza *nella moneta in cui il credito è denominato*, ma poiché questo è stato acceso in base al diritto interno, lo stesso diritto interno può sempre ridenominarlo in una valuta diversa: nel caso nostro, nella valuta nazionale, emettendo la quale lo Stato diventerebbe nuovamente solvente. Quindi, il rischio di insolvenza è, in realtà, un *denomination risk*, che grava non tanto sullo Stato debitore quanto sul creditore, che per effetto della ridenominazione in una moneta diversa rischierebbe grosse perdite in conto capitale (ovviamente, se la nuova moneta si svaluta, perdendo potere d'acquisto)⁶.

⁵ D'altronde, il modo *reale* di funzionamento dei mercati finanziari (non quello spacciato per tale da una narrazione fantasiosa e ideologica) induce i creditori a non operare valutazioni rigorose di merito creditizio prima di concedere i prestiti. Non contano le reali condizioni di solvibilità dei debitori, ma la disponibilità dei mercati ad assorbire i titoli di debito: se i mercati trovano dei compratori entusiasti (che a loro volta li rivendono ad altri acquirenti ancor più entusiasti), perché mai preoccuparsi della capacità del debitore originario di restituire le somme prese in prestito? E questa "vendibilità", "liquidità" del titolo che rappresenta il debito, il tratto e vizio essenziale della finanza di mercato, ossia ciò che ne alimenta le forsennate e disennate dinamiche speculative.

⁶ È noto che dal 2013 i titoli di Stato di durata superiore a un anno recano le c.d. "clausole di azione collettiva", le quali subordinano eventuali modifiche contrattuali, ivi comprese quelle che riguardano la moneta in cui il credito è denominato, alla maggioranza qualificata di coloro che posseggono il titolo. Ciò potrebbe costituire un vincolo contro decisioni unilaterali di ridenominazione in una moneta diversa. Senonché tale vincolo comunque non avrebbe la forza di resistere alla decisione legislativa di mutare la moneta avente corso legale.

Per effetto della crisi economica indotta dalla pandemia da COVID-19 saltano i quattro postulati macroeconomici illustrati prima. Ciò succede anzitutto in USA e nel Regno Unito

È caduto dappertutto il postulato del bilancio in pareggio. In tutti i Paesi colpiti dalla crisi, infatti, si è radicato il convincimento che occorre una robusta spesa pubblica in disavanzo per stimolare i consumi, gli investimenti e, così facendo, riavviare le attività produttive e aumentare il tasso d'occupazione. Recessione economica e austerità fiscale, infatti, non vanno d'accordo. Sul punto il giudizio è unanime: ora le politiche fiscali non possono che essere espansive.

Non c'era, però, un giudizio e una prassi unanimemente condivisi su come finanziare la spesa in disavanzo. Apre chiarire meglio la questione è cruciale distinguere tra Stati che, stando fuori dall'UME (e da qualsiasi altra unione monetaria), mantengono a livello nazionale la conduzione della politica monetaria, e Stati che invece sono dentro l'Eurozona (o qualsiasi altra unione monetaria). Per quanto riguarda i primi, hanno imboccato tutti con decisione la via della monetizzazione del fabbisogno di spesa da parte del banchiere centrale. Del resto, se la politica democratica di uno Stato può fare ricorso liberamente e legittimamente a questa possibilità, evitando così il passaggio nei mercati finanziari (che può essere doloroso) e l'accumulazione dello stock reale di debito nazionale, non ha certo remore a farlo, a prescindere dal fatto che sia uno Stato poco o molto indebitato, come infatti è accaduto anzitutto nel Regno Unito e negli USA.

Ad esempio, nel caso del Regno Unito si è esercitato il Treasury Reserve Power previsto dalla Section 19 del Bank of England Act del 1998, in base alla quale «the Treasury, after consultation with the Governor of the Bank, may by order give the Bank directions with respect to monetary policy if they are satisfied that the directions are required in the public interest and by extreme economic circumstances» (trad. "Il Ministero del Tesoro, previa consultazione col Governatore della Banca centrale, può prescrivere direttive rispetto alla politica monetaria se si ritiene che esse siano necessarie nell'interesse pubblico e in relazione a circostanze economiche straordinarie"). Il senso di questa norma è chiaro: se serve e nella misura in cui serve, la politica monetaria deve assecondare la politica fiscale, anche facendosi carico interamente delle nuove esigenze di spesa ed emettendo perciò moneta all'uopo. In questo modo si conseguono due obiettivi: si bypassano i mercati finanziari e quindi il rischio che questi, dovendo scegliere tra i titoli di debito di più Stati offerti in concorrenza, facciano lievitare troppo il tasso d'interesse; e, soprattutto, poiché il fabbisogno governativo di spesa viene direttamente monetizzato dalla banca centrale, non si accresce lo stock reale di debito nazionale per effetto dei consistenti disavanzi di bilancio che si prevedono di realizzare.

E in Europa? Da un lato si sospende, come è noto, il Patto di stabilità: è questa la misura principale anticrisi, cioè consentire il *deficit spending* nella misura ade-

guata per fronteggiare la crisi; dall'altro lato la BCE vara il PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Program*) al fine di calmierare lo spread, cioè per offrire assistenza finanziaria agli Stati più fragili sotto il profilo della gestione della finanza pubblica (il cui deficit spending avrebbe fatto impennare il tasso di interesse sui bond pubblici).

Quindi, politiche espansive e monetizzazione (dissimulata) dei fabbisogni di spesa.

Qualche cifra. La BCE nel 2021 ha acquistato circa 160 miliardi di debito italiano (altro che le somme del NGEU, come vedremo...), coprendo il 95% della nostra spesa in disavanzo (che ammontava a 167 miliardi di euro, secondo le stime della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza stima). Oltre ai nuovi acquisti, la BCE ha continuato a rinnovare i titoli già detenuti che giungevano in scadenza: circa 73 miliardi per il 2021. Faccio inoltre presente che nel 2020 erano stati acquistati titoli per 175 miliardi, coprendo più che interamente il deficit di quell'anno (159 miliardi). Insomma, la BCE ha coperto il 46 per cento del fabbisogno lordo di finanziamento (ossia del totale dei titoli emessi per finanziare il deficit e rifinanziare i titoli in scadenza), stimato in circa 500 miliardi.

Domanda cruciale: possiamo dire che, almeno di fatto, siamo già oltre l'ordine di Maastricht, con un nuovo regime radicalmente diverso dal precedente, o invece si è trattato di scostamenti solo temporanei?

A rigore, dovrebbero interpretarsi come scostamenti temporanei fintantoché sono vigenti i trattati sull'Ue e sul funzionamento dell'UE. Sicché, il PEPP sarebbe temporaneamente servito a impedire la divaricazione dello spread nella fase dell'emergenza economica: ma con la conclusione di questa e con la dismissione del supporto prestato dalla BCE, ci troveremo dinanzi al dato di un debito nazionale italiano che, secondo le previsioni più accreditate, avrà nel frattempo superato il 160% del PIL e che, per questa ragione, non potrà che impensierire ancor più gli investitori, tanto da poterli indurre a pretendere un rialzo dei tassi, con effetti esiziali sulla sostenibilità di un debito denominato in euro.

Quindi, riassumendo: la BCE dovrà ritornare nei binari dell'art. 126 TFUE e il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) dovrà ritornare nella sua modalità ordinaria (è ancora vigente, infatti: è stato solo sospeso, attivando la c.d. *escape clause* nei termini previsti dallo stesso PSC). Ma cosa succederà quando interverrà la normalizzazione? Si correrà il rischio di finire nelle morsa di una tenaglia: da un lato la BCE dovrà dismettere il suo intervento protettivo, col pericolo di un serio rialzo del tasso di interesse sul nostro debito pubblico, dall'altro lato per onorare il PSC e raggiungere il pareggio di bilancio dovremo compensare la crescita del tasso di interesse su un debito nel frattempo cresciuto enormemente con una più decisa riduzione della spesa primaria: insomma, una condanna alla recessione o stagnazione perpetua.

Era in questo quadro che s'inseriva il confronto tra i Paesi europei, che poi avrebbe condotto al parto del NGEU.

2. COME CI SI È ARRIVATI

2.1. CHE FARE?

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti hanno evidenziato tutti i nodi strutturali dell'ordine di Maastricht, cioè le rigidità e disfunzionalità dei suoi vincoli, i quali operano al momento come una camicia di forza che impedisce i movimenti più utili.

Il primo dilemma era se monetizzare o mettere a debito il *deficit spending*. Perché non proseguire nella strada intrapresa con l'avvento dell'emergenza, ossia finanziando i disavanzi nazionali di spesa mediante emissioni monetarie della BCE?

C'era, anzitutto, un ostacolo formale non indifferente: per rendere stabile la funzionalità di questo strumento occorre una revisione del Trattato (una procedura assai complessa, che prevede l'unanimità, le fasi di ratifica nazionale, ecc.): in particolare, occorre rivedere robustamente l'art. 123 TFUE, che al momento, infatti, vieta l'acquisto diretto di titoli di debito nazionali da parte della BCE.

In secondo luogo, non c'era (e non c'è) accordo unanime su questa riforma. Per più ragioni: la prima è che non si può rimuovere il divieto di monetizzazione dei fabbisogni governativi di spesa senza con ciò creare un altissimo rischio di *moral hazard*: se la BCE diventa il "Paga Pantalone" che, su richiesta, finanzia le politiche di bilancio degli Stati membri, alcuni governi tenderanno ad approfittarne con effetti di sistema che potrebbero compromettere l'unione monetaria. Occorrerebbe, piuttosto, una vera unione fiscale e non tante politiche fiscali nazionali (tutte finanziate direttamente dalla BCE): ma unione fiscale significa, a ben vedere, unione politica e costituzionale, cioè significa Stato federale europeo: un approdo del quale neanche si parla più da tempo.

2.2. IL RECOVERY FUND

Per tutte queste ragioni il primo dilemma fu risolto confermando i Trattati, e cioè il divieto di monetizzazione del debito. Sicché, a partire da un certo momento, che sarà la stessa BCE a valutare in relazione all'andamento dell'inflazione, la banca centrale smetterà di monetizzare il deficit spending degli Stati (e al momento, cioè luglio 2022, ha già iniziato a farlo).

Posto che non sembra alle viste una riforma dell'impianto stabilito dai Trattati in tema di gestione delle politiche monetarie, quali strade rimangono? Si ripristina la modalità ordinaria di funzionamento del PSC e si ritorna alle regole di bilancio del passato, con tutte le disfunzionalità che abbiamo visto e con le economie nazionali ancora malconce per effetto della crisi pandemica (ma anche prima della pandemia non stavamo granché bene, visto che eravamo da anni in stagnazione, con elevati livelli di disoccupazione)? Oppure si revisiona a fondo il PSC, come da più parti si auspica, seppure vi sia l'opposizione di paesi importanti?

Non potendo sciogliere nell'immediato il nodo del PSC (abbiamo appena iniziato a discuterne), si decise allora di lavorare sull'ipotesi di un *Recovery Fund*, cioè di un piano sovranazionale di spesa e di una qualche mutualizzazione del debito, ma anche qui le divergenze non mancavano di certo.

Difatti, bisognava stabilire: l'entità finanziaria del piano, in che forma assegnare le risorse europee e come finanziarle. La linea degli Stati del Nord Europa era che le risorse del Fondo venissero erogate agli Stati principalmente in forma di prestito; invece, l'Italia caldeggiava l'ipotesi che fossero attribuite in forma di sovvenzioni, onde evitare, per l'appunto, l'accumulazione di debito ulteriore. Le stesse divisioni si riflettevano nel dibattito sulle modalità di finanziamento del *Fund*: a chi riteneva che dovesse essere agganciato al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), con un incremento dell'entità dei trasferimenti nazionali di risorse proprie al bilancio europeo, si contrapponeva chi pensava che il suo finanziamento dovesse avvenire emettendo bond europei. In sintesi: mentre gli Stati del Nord premevano per la soluzione basata sul binomio prestiti e incrementi dei trasferimenti nazionali al QFP, invece l'Italia caldeggiava la soluzione imperniata sulle sovvenzioni e gli *Eurobond*. Un vero stallo.

La situazione si sbloccò concedendo agli Stati riottosi sostanziosi sconti (*rebates*) sui versamenti al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), cioè al bilancio europeo, a beneficio soprattutto della Germania, Austria, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia, cioè degli Stati frugali del Nord. Per compensare il decremento di entrate si è deciso di aumentare i contributi a carico di Francia, Italia e Spagna (in palese contrasto, sia detto per inciso, con lo spirito solidaristico cui ci si richiama nel dibattito pubblico).

Il punto di caduta e di compromesso (soprattutto franco-tedesco) fu il seguente: Fu varato un programma complessivo di 806,9 miliardi. Ma la quota destinata al *Recovery and Resilience Facility*, ossia ai piani nazionali di ripresa e resilienza, fu fissata in 723,8 miliardi di euro: in particolare, 385,8 miliardi di prestiti e 338 miliardi di sovvenzioni, riservando all'Italia 191,5 miliardi in sei anni: in particolare, 68,9 in forma di sovvenzione e 122,6 in forma di prestito da rimborsare tra il 2028 e il 2058.

Si è inoltre stabilito che il reperimento delle risorse del piano debba realizzarsi mediante emissione di *bonds*, a garanzia dei quali si prevede un potenziamento del bilancio pluriennale dell'Unione fino a 1074,3 miliardi per il periodo 2021-2027, con la contribuzione italiana fissata in oltre 90 miliardi (cosicché l'entità del contributo italiano sarà superiore all'entità della sovvenzione della quale beneficerà il nostro Paese, che è di 68,9 miliardi...). Tale incremento è reso necessario dal fatto che in base all'art. 311 TFUE il QFP è tenuto all'osservanza del pareggio di bilancio.

2.3. LA DECISIONE SULLE RISORSE PROPRIE E I DUBBI GERMANICI

Come si è detto, si è deciso di incrementare le risorse proprie. La fattispecie ricade perciò sotto l'art. 311 TFUE (risorse proprie dell'Unione), il quale recita così:

Art. 311 TFUE (Capo I. Risorse proprie dell'Unione)

L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata sulla base del terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo.

Come si vede, seguendo una «procedura legislativa speciale» e «all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo», è possibile «istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente».

Merita considerare come in relazione a questa fattispecie il Consiglio operi come legislatore unico e non come co-legislatore insieme al Parlamento UE, a riprova del fatto che il principio *No taxation without representation* e sua inversione palindroma, cioè *ano representation without taxation*, non valgono per l'UE: in materia di risorse proprie domina la logica intergovernativa.

Inoltre, «tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali». Per quanto riguarda l'Italia, non ci sono stati problemi. Anche il Bundestag e il Bundesrat tedesco hanno approvato (a larga maggioranza il primo, all'unanimità il secondo). Ma un gruppo di 2300 cittadini presentarono un ricorso diretto di costituzionalità (*Verfassungsbeschwerde*) contro l'atto approvativo. Questo del ricorso diretto è un istituto assente in Italia, dove ci sono solo due tipi di accesso alla Corte costituzionale, quello incidentale e quello principale, sicché è molto difficile per cittadini comuni portare alla conoscenza dei giudici costituzionali un problema di costituzionalità: ciò spiega perché spesso abbiamo notizia del fatto che il *Bundesverfassungsgericht* si sia pronunciato sul rapporto tra diritto costituzionale tedesco e Unione Europea.

Cosa si eccepiva nel ricorso diretto?

- 1) in primo luogo, la violazione del principio di attribuzione e il carattere *ultra vires* dell'atto impugnato (le risorse proprie non contemplanò l'indebitamento);
- 2) in secondo luogo, la violazione della *no bail out clause*, la quale conferma la natura dell'Ue come «comunità di stabilità» e non come «comunità di solidarietà».

3) in terzo luogo, la violazione dell'identità costituzionale tedesca, sub specie delle attribuzioni costituzionali degli organi di direzione politica, legittimati democraticamente, in materia di decisione di bilancio (tale violazione, inoltre, lederebbe indirettamente il diritto all'autodeterminazione democratica). In quanto organo direttamente responsabile nei confronti del popolo, è il Bundestag che deve decidere in materia di entrate e spese, e la Germania non può subire su questa materia decisioni che non siano prese dal Bundestag sotto la sua responsabilità, nel presupposto che la Germania non possa essere chiamata a rispondere delle scelte di politica fiscale degli altri Stati.

Alla luce della suddetta premessa dottrinale il NGEU deve ritenersi in contrasto con l'identità costituzionale tedesca? Il giudizio è sospeso, poiché dipende da quello che accadrà: se alcuni Stati non avranno onorato l'impegno di restituire i prestiti ricevuti, se le risorse del QFP non saranno state sufficienti e, infine, se, in base a quanto prevede la Decisione sulle risorse proprie del 2020, la Commissione avrà preteso da alcuni Stati, tra cui la Germania, di coprire la falla, soltanto allora si potrà dire con certezza che la potestà parlamentare nazionale tedesca in tema di bilancio è violata. Ma a giudizio del tribunale costituzionale è assai improbabile che ciò accada (e difatti, per questo motivo, non ha accolto la domanda cautelare dei ricorrenti).

Per quanto riguarda il principio di attribuzione, anche qui la corte germanica assume una posizione attendista, lasciando che sia eventualmente la Corte europea di giustizia a sindacarne la violazione in prima battuta e riservandosi di ritornarci, in seconda battuta, nel caso il giudice europeo non riscontrasse il carattere *ultra vires* del NGEU.

In ogni caso la posizione della Corte tedesca dimostra che non sarebbe possibile una vera mutualizzazione del debito, una vera solidarietà interstatale, un vero momento hamiltoniano senza incorrere nella contrarietà con il GG per come interpretato e custodito dai giudici costituzionali germanici.

3. COSA SI PREVEDE

3.1. RIPRESA E RESILIENZA

Anzitutto, viene in rilievo il Regolamento UE 2021/241, 12 febbraio 2021, sul dispositivo di ripresa e resilienza. Per giustificare tale "dispositivo" sono richiamati gli artt. 174 e 175 TFUE, cioè l'esigenza di conseguire gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

"Ripresa" e "resilienza" sono le parole chiave del documento normativo. Per quanto concerne la prima, va rimarcato ancora una volta che una "ripresa economica" c'è già stata e che è dipesa dalle politiche nazionali di *deficit spending* e dalle politiche di *Quantitative Easing* (QE) adottate dalla BCE, con in testa il PEPP. Le risorse che con queste misure sono state messe a disposizione sono di gran

lunga superiori a quelle previste dal *Recovery Fund*, la cui finalità pertanto può ricondursi alla “ripresa” solo in un senso molto relativo.

Quanto alla “resilienza”, è una formula affermata nei testi normativi solo in tempi recenti⁷. In origine il lemma nasce nell’ambito delle scienze ecologiche, prima, e psicologiche, poi. Difatti, secondo il dizionario online Treccani (treccani.it) in ecologia la resilienza è «la velocità con cui una comunità (o un sistema ecologico) ritorna al suo stato iniziale, dopo essere stata sottoposta a una perturbazione che l’ha allontanata da quello stato; le alterazioni possono essere causate sia da eventi naturali, sia da attività antropiche»; mentre in psicologia, la resilienza è «la capacità [dell’individuo] di reagire a traumi e difficoltà, recuperando l’equilibrio psicologico attraverso la mobilitazione delle risorse interiori e la riorganizzazione in chiave positiva della struttura della personalità».

Per certi versi le misure di resilienza sono la contropartita delle c.d. “riforme strutturali” (che sono, come è noto, principalmente dirette a flessibilizzare il mercato del lavoro), poiché serve ad attutirne l’impatto sociale.

3.2. I SEI PILASTRI E IL MODELLO SOCIALE EUROPEO

La resilienza è divenuta ormai parte integrante del “modello sociale europeo”, i cui tratti essenziali sono indirettamente scolpiti dagli ambiti di applicazione delle misure di intervento del *Recovery Fund*, quali risultano dai «sei pilastri» previsti dall’art. 3 del Regolamento UE 2021/241, e cioè:

- a) *transizione verde*;
- b) *trasformazione digitale*;
- c) *crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti*;

⁷ Per quanto riguarda il Regolamento summenzionato, la “resilienza” viene in rilievo nell’art. 4 (*Obiettivi generali e specifici*), in particolare laddove precisa che l’obiettivo generale del dispositivo è «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l’impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell’Unione per il 2030 stabiliti nell’articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica dell’UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l’alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l’integrazione delle economie dell’Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all’autonomia strategica dell’Unione unitamente a un’economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo». Ma di “resilienza” si parla anche negli «obiettivi specifici», uno dei quali, infatti, è «fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza».

- d) *coesione sociale e territoriale;*
- e) *salute e resilienza economica, sociale e istituzionale , al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi:*
- f) *politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.*

Come si vede, emergono i lineamenti essenziali di un modello sociale basato sulla «crescita sostenibile e inclusiva», sulla «coesione sociale e territoriale», sulla «resilienza economica e sociale», sulla «istruzione e competenze». Ma a ben guardare, è richiamata solo in apparenza la costellazione assiologica e terminologica del costituzionalismo democratico-sociale. La “coesione” e la “resilienza” figurano, infatti, al posto dell'uguaglianza sostanziale e del «pieno sviluppo della persona umana»: la sovrapposizione coll'art. 3, secondo comma, della Costituzione repubblicana è solo parziale.

D'altronde, l'UE è una “comunità di stabilità” e non di solidarietà. Il pieno sviluppo della persona umana richiede ben altro strumentario istituzionale, competenziale e finanziario. Al massimo, il dispositivo qui esaminato può assicurare, per l'appunto, un po' di resilienza, cioè di capacità di reggere agli urti, di sopravvivere ai rovesci della vita: ma la sopravvivenza della persona è traguardo meno ambizioso del suo pieno sviluppo. E difatti, l'obiettivo “specifico” è fornire “supporto finanziario” ai piani nazionali di ripresa e resilienza: certo, gli Stati possono adottare piani di uguaglianza sostanziale, progresso economico-sociale e pieno sviluppo della persona, ma il contributo finanziario europeo non sarebbe sufficiente a tal fine, bastando solo al limitato fine della ripresa e della resilienza.

Peraltro, all'art. 10 (*misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*) si prevede che all'erogazione del supporto finanziario acceda un regime di condizionalità, che può prevedere eventuali programmi di aggiustamento macroeconomico e comunque il rispetto del divieto di disavanzo eccessivo nonché le regole del PSC (con ciò confermando che quest'ultimo è stato sospeso solo temporaneamente e che il NGEU non si pone in rotta di collisione con la visione macroeconomica finora egemone, ma ne conferma gli assunti basilari).

Va ricordato, inoltre, che alle condizionalità generali si aggiungono poi quelle specifiche per ciascuno Stato, stabilite dalle Raccomandazioni del Consiglio. Nel caso dell'Italia ce ne sono diverse e fanno tutte riferimento al problema del debito pubblico e alla scarsa competitività, raccomandando riforme strutturali (che impattano su materie estranee all'UE, come pensioni, sanità, scuola, servizi sociali). È vero che le Raccomandazioni non sono di per sé vincolanti, ma spesso succede che a esse facciano rinvio i Regolamenti, come del resto si prevede in questo caso, con ciò trasformando atti di *soft law* in fonti pienamente cogenti.

3.3. FACENDO QUALCHE CONTO

L'art. 11 (*Contributo finanziario massimo*) definisce i criteri di ripartizione delle risorse, prevedendo che per ciascuno Stato membro il contributo finanziario massimo sia calcolato come segue:

- a) per il 70 % dell'importo sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del relativo tasso di disoccupazione di ciascuno Stato membro;
- b) per il 30 % dell'importo sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e, in pari proporzioni, della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021.

Va detto inoltre che l'ammontare delle somme concesse in prestito non potrà superare la soglia del 6,8% del PIL dello Stato beneficiario.

In base a questi criteri all'Italia saranno riservati 191,5 miliardi: 68,9 in forma di sovvenzione e 122,6 in forma di prestito da rimborsare tra il 2028 e il 2058.

Quindi, la Commissione è debitrice nei confronti degli attori finanziari privati che hanno sottoscritto i bond europei, ma è creditrice nei confronti degli Stati che contraggono i prestiti, i quali saranno pertanto a carico dei bilanci nazionali e daranno vita a nuovo indebitamento pubblico (o in alternativa a un incremento della pressione fiscale ovvero a un taglio della spesa)⁸.

In definitiva, tutto induce a pensare che, a dispetto delle diffuse evocazioni dell'approccio keynesiano, l'impatto macroeconomico del Next Generation EU non sia potente come il piano americano (che si è assestato sui 1.900 miliardi di dollari per un'area dalle caratteristiche analoghe alla UME): difatti, l'ampiezza finanziaria è assai inferiore e sono diverse le modalità di finanziamento (considerato che non possiamo monetizzare il fabbisogno di spesa). Non potrebbe essere altrimenti considerati i vincoli istituzionali dell'Eurozona.

E difatti, va ribadito che il NGEU non serve propriamente a stimolare la ripresa economica. E neanche opera come una vera politica sociale. Non è una misura macroeconomica espansiva (per via dell'entità delle risorse spese e per via delle condizionalità). Cioè non è una politica *demand-sided*, che opera dal lato della domanda, secondo il principio keynesiano della domanda effettiva. È invece una politica *supply-sided*, che opera dal lato della offerta. Insomma, è un principio di politica industriale coordinata a livello europeo, che mira all'innovazione produttiva, sia del prodotto che del modo di produrre. Inoltre, mira a porre un primo tassello per la configurazione futura di un assetto comune di politica fiscale: ma questo solo nelle intenzioni di alcuni Paesi (come Italia e Francia), poiché gli altri, specialmente gli Stati del nord Europa, non sono ancora dentro quest'ordine di idee.

⁸ Per quanto riguarda la distribuzione temporale delle erogazioni, l'art. 13 (*prefinanziamento*) dispone che si possa anticipare fino al 13% del contributo o del prestito. Sennonché, l'art. 24 stabilisce la regola generale secondo cui le risorse sono erogate a condizione che sia ritenuto soddisfacente il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi indicati nel PNRR (la cui elaborazione nazionale e approvazione europea è la condizione per accedere ai fondi del NGEU).

4. QUALI PROSPETTIVE

4.1. DOMANDE DECISIVE

Proviamo, infine, ragionare sulle prospettive future, ponendoci alcune domande fondamentali: che ne sarà del paradigma di Maastricht? Che ne sarà della governance economica europea e, in particolare, del PSC e della BCE? Avremo un NGEU non più solo temporaneo ma stabile? E infine, che ne sarà dell'Eurozona, e quindi dell'UE?

Sono domande intrecciate tra loro: rispondere esaurientemente a una significa rispondere a tutte.

4.2. MOMENTO HAMILTONIANO?

L'impressione che se ne trae è che il Next Generation EU non sarà il "momento hamiltoniano" dell'unificazione fiscale (e quindi politico-statale) dell'Europa.

Alludo alla proposta di Hamilton di mutualizzare il debito accumulato dalle 13 ex colonie britanniche durante il conflitto con la madrepatria inglese per la conquista dell'indipendenza: proposta che, approvata nel 1790, gettò le basi dell'unità fiscale e monetaria del nascente Stato federale americano.

Anzitutto, va rimarcato che negli USA fu l'unificazione fiscale, realizzata mediante la creazione di un bilancio federale comune, a trascinarsi dietro l'unificazione monetaria, mentre in Europa dovrebbe essere il contrario. Non è una differenza da poco. L'integrazione fiscale presuppone una potente volontà politica di unità statale-federale, che non può non comportare l'attrazione e la centralizzazione della politica monetaria a livello statale-federale, mediante l'istituzione di un *central banking* collegato e, in una certa qual misura, subordinato agli indirizzi politici provenienti dalla forma di governo federale. Invece, non è affatto scontato, come del resto è palese da tempo, che da un'unione monetaria scaturisca un'unione fiscale in assenza di una volontà politica di integrazione statale-federale; e ciò soprattutto se si radica la tesi che il progetto europeo sia già compiuto così, nel presupposto che sarebbe sbagliato ridimensionare l'indipendenza della politica monetaria comune affiancandole una politica fiscale condivisa, destinata fatalmente ad acquisire una posizione di *dominance*.

In secondo luogo, va osservato che la mutualizzazione implicata dal Next Generation EU riguarderà solamente una quota del debito statale, quello diretto a finanziare le misure emergenziali *à tantum*. Dopodiché, in assenza di interventi riformatori, si ritornerà al regime *previgente*.

In terzo luogo, se il NGEU fosse il tentativo di realizzare un "momento hamiltoniano" incorrerebbe nelle censure del tribunale costituzionale tedesco, la cui dottrina è bene illustrata da queste parole (tradotte dall'originale tedesco in inglese nello stesso sito del Bundesverfassungsgericht):

«The budgetary powers of the Bundestag and its overall budgetary responsibility are protected under Art. 38(1) first sentence, Art. 20(1) and (2), and Art. 79(3) GG as indispensable elements of the constitutional principle of democracy. It is for the Bundestag, as the constitutional organ directly accountable to the people, to take all essential decisions on revenue and expenditure; this prerogative forms part of the core enshrined in Art. 20(1) and (2) GG, which is beyond the reach of constitutional amendment. It would thus be impermissible under the Basic Law to create permanent instruments that would essentially entail an assumption of liability for decisions taken by other states, especially where this could have potentially unforeseeable consequences. Whenever the Federation undertakes significant solidary aid measures at international or EU level that affect public spending, approval by the Bundestag is required in each individual case. To the extent that measures agreed on at the supranational level can structurally affect parliamentary budgetary powers, it must in addition be ensured that the Bundestag retains sufficient influence on how the funds provided will be used. It would thus violate the principle of democracy if the type and level of public spending were, to a significant extent, determined at the supranational level, depriving the Bundestag of its decision-making prerogative».

In sintesi, ciò che il giudice costituzionale tedesco vuole significare è che all'ipotesi di una mutualizzazione del debito osterebbe il principio democratico-rappresentativo, il quale nel quadro della Legge Fondamentale tedesca assegna al Bundestag, in quanto organo direttamente responsabile nei confronti del corpo elettorale, la responsabilità esclusiva della decisione di bilancio, sicché, in teoria, solo una riproduzione precisa a livello europeo della stessa logica democratica che sta alla base del Grundgesetz potrebbe indurre, eventualmente, la corte germanica a mutare avviso.

In ogni caso, l'approvazione e l'esecuzione del NGEU, con i relativi piani nazionali di ripresa e resilienza, non tocca minimamente alcuni nodi di fondo rimasti essenzialmente irrisolti, uno dei quali è il destino del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

4.3. QUALE RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA?

Al momento, infatti, non si può prevedere con certezza se, una volta superata la fase emergenziale, assisteremo al mero ripristino del PSC, senza modifiche del suo regime vigente, o se, al contrario, sarà modificato in modo più o meno esteso, al fine di mondarlo dei suoi profili più disfunzionali. Il dibattito (politico, economico, giuridico, ecc.) è aperto e, come è spesso capitato in passato, la linea di divisione oppone, da una parte, i “falchi”, ostili a un allentamento permanente e strutturale dei vincoli di bilancio e perciò favorevoli alla riattivazione del PSC nella fisionomia corrente, e dall'altra le “colombe”, fautrici di una riforma più o meno profonda, che consenta a tutti i governi nazionali di praticare efficacemente politiche fiscali anti-cicliche (possibilità che il PSC riserva sulla carta solo a quei Paesi il cui rapporto tra debito e PIL rientra nei parametri stabiliti). Va da

sé che la medesima linea di frattura si applica pure agli Stati dell'Eurozona, rispecchiando i fondamentali macroeconomici e di finanza pubblica di ciascuno di essi, con gli Stati finanziariamente solidi e stabili nel ruolo dei "falchi" e quelli più fragili nel ruolo di "colombe"⁹.

Un altro ostacolo nella via della riforma è l'incertezza circa i suoi contenuti. Ammesso che ci sia consenso sulla necessità di revisionare la disciplina vigente, non è chiaro, però, quale debba essere la direzione da intraprendere. Poiché sul campo si confrontano tante analisi sul perché il Patto di Stabilità, così com'è, non funziona, è inevitabile che a esse si accompagni una discreta varietà di proposte riformatrici. Se ne contano almeno tre, stando a quelle più significative o suscettibili di ricevere più attenzione. Tutte sono accomunate dall'idea che le attuali regole di bilancio siano pro-cicliche oltre che di disagevole e farraginoso applicazione; ma divergono sensibilmente nella indicazione del rimedio: alcune, confidando parecchio in un approccio di *financial engineering* e nelle virtù regolative dei mercati dei capitali quali «*disciplining device*», ritengono che occorra creare nuovi prodotti finanziari, che siano allo stesso tempo in grado di assicurare contro i rischi legati alle fluttuazioni di valore dei *sovereign bonds* e di indurre i governi emittenti a una condotta fiscale prudente¹⁰; altre puntano sulla sostituzione delle attuali *fiscal rules* con standard più elastici, che consentano agli organi sovranazionali di esercitare un elevato grado di *discretion* nell'elaborare soluzioni *ad hoc* per gli Stati colpiti da instabilità finanziaria: soluzioni che adattino i percorsi di rientro dal debito alle specifiche circostanze nazionali, di modo che siano scongiurati effetti recessivi gravi, con elevati livelli di disoccupazione¹¹; altre ancora si prefiggono di correggere in modo più puntuale il carattere pro-ciclico della norma sul pareggio strutturale, senza però abbandonare la logica delle *fiscal rules*¹², e così via.

Al fine di formulare una scelta tra le diverse ipotesi menzionate occorre avere ben chiaro quale sia il limite di fondo del Patto di Stabilità, che non si compendia

9 Per quanto riguarda la posizione italiana sono eloquenti le parole del *premier* Mario Draghi, a giudizio del quale «è fuori discussione che le regole sul patto di stabilità dovranno cambiare», poiché «le regole attuali sono inadeguate» e occorre «concentrarsi su un forte rilancio della crescita per assicurare la sostenibilità dei conti pubblici» (traggo il virgolettato dall'articolo Draghi: *Patto di stabilità Ue inadeguato: regole da cambiare*, in *Il Sole 24 ore*, 12 aprile 2021).

10 A. Bénassy-Quéré, M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P.-O. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro, J. Zettelmeyer, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR, Centre for Economic Policy Reform, Policy Insight No.91, January 2018. Analoga nello spirito è la proposta di P. Lane, S. Langfield, *The feasibility of sovereign bond-backed securities for the euro area*, VOX, CEPR Policy Portal, 28 febbraio 2018.

11 O. Blanchard, A. Leandro, J. Zettelmeyer, *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper, February 2021.

12 È la proposta che sarebbe in corso di elaborazione da parte del Governo italiano, secondo quando si evince da F. Fubini, *Le regole europee da rivedere*, in *Il corriere della sera*, 7 luglio 2021, il quale accenna all'«idea (...) di inserire un criterio di spesa pubblica: nelle fasi positive, questa dovrebbe crescere meno del reddito nazionale (inflazione inclusa), in modo che il deficit scenda in proporzione alle dimensioni dell'economia».

soltanto nella valenza pro-ciclica della norma sul pareggio strutturale di bilancio¹³. A tale proposito è particolarmente penetrante l'analisi offerta da Paul De Grauwe, il quale rimarca che il difetto principale dell'assetto attuale è la fiducia accordata ai mercati finanziari quali "dispositivi disciplinari": invece «financial markets cannot be trusted as a disciplining device»¹⁴, poiché sono tutt'altro che un fattore di regolazione benefica, soprattutto nel quadro delle regole che informano il regime attuale del Patto di Stabilità. Per un verso sono fonte di indisciplina quando le cose sembrano andare bene, giacché inoculano euforia negli operatori e insensibilità al rischio, con ciò favorendo la formazione di bolle speculative; per l'altro verso, una volta che le bolle speculative scoppiano, inducono tutti gli attori finanziari a operare valutazioni di rischio eccessivamente e irrealisticamente severe, con ciò deprimendo fortemente le attività economiche, la spesa pubblica, gli investimenti, ecc., e rallentando o impedendo la ripresa: «during booms markets apply too little discipline, thereby amplifying the boom; during recessions they impose too much discipline, thereby making the downturn worse»¹⁵.

Queste tendenze, peraltro, risultano particolarmente accentuate in un contesto come quello dell'Eurozona e del Patto di Stabilità, il quale accentra la politica monetaria a livello sovranazionale, separandola dalla politica fiscale, che rimane a livello nazionale. In questo caso è come se i titoli di debito sovrano fossero emessi in una valuta straniera, con la conseguenza che i governi nazionali, non potendo emettere la moneta occorrente per ripagare il debito, neanche possono offrire garanzia piena della loro solvibilità, sicché è alto il rischio che gli investitori, di fronte allo Stato che reagisse a una crisi economica spendendo in deficit e facendo così lievitare il rapporto tra debito e PIL, temano la sua insolvenza e gli tolgano fiducia vendendo in massa i suoi titoli sovrani. Secondo il classico modello della profezia auto-avverantesi, la paura che uno Stato privo di sovranità monetaria vada incontro a una crisi di liquidità determinerà la sua crisi di liquidità¹⁶.

13 Sul carattere pro-ciclico delle vigenti *fiscal rules* mi sia consentito rinviare a O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2016, pp. 455 ss., spec. pp. 464-470.

14 P. De Grauwe, Y. Ji, *Financial engineering will not stabilise an unstable euro area*, in *VOX, CEPR Policy Portal*, 19 marzo 2018.

15 Difatti, «during the booming years prior to the crisis euphoria dominated in financial markets, leading consumers, banks, firms, and investors to be blind to risk. As a result, encouraged by equally euphoric rating agencies, they took up massive amounts of debt, disregarding the risks they took on their balance sheets. This was the time financial markets considered that Greek sovereign bonds exhibited the same risk as German sovereign bonds. Financial markets were an engine of indiscipline». Ma «when the crash came, financial markets panicked. Suddenly they detected risks everywhere, forcing consumers, firms, and governments into excessive austerity and thereby deepening the recession. Financial markets became engines of excessive discipline» (P. De Grauwe, Y. Ji, *Financial engineering will not stabilise an unstable euro area*, cit.).

16 «A liquidity crisis erupts which results from a fear that the government will be hit by a liquidity crisis» (P. De Grauwe, Y. Ji, cit.).

Un problema connesso è il corto circuito tra Stato e sistema bancario, poiché la crisi di liquidità e solvibilità dell'uno tende a trasmettersi all'altro e viceversa. Come accadde in Irlanda, se le banche nazionali sono nei guai, lo Stato dovrà intervenire per salvarle attraverso trasferimenti finanziari imponenti che in poco tempo faranno crescere considerevolmente il debito pubblico rispetto al prodotto nazionale, rendendo vulnerabile la credibilità statale nel mercato dei *sovereign bond*. E come accadde in Grecia, se è lo Stato a manifestare per primo segnali di forte instabilità finanziaria, ciò potrà determinare una crisi di liquidità e solvibilità nelle banche che detengono un grande ammontare dei titoli di debito pubblico.

Alla luce di queste premesse è facile arguire quali tra le proposte di riforma delle regole di bilancio occorre respingere, sebbene rimanga aperta la questione di stabilire quali invece debbano accogliersi. Sicuramente, va scartata la proposta che irrealisticamente pretende di poter conciliare, quali strumenti complementari anziché alternativi, soluzioni di «risk sharing» e «market discipline»¹⁷, facendo però essenzialmente leva su quest'ultima, secondo l'orientamento *mainstream* rivelatosi fallimentare. Invece, la proposta che inverte l'ordine di priorità tra *rules* e *discretion* nella conduzione della politica fiscale, in modo da consentire soluzioni calibrate sulle peculiarità degli Stati a rischio di instabilità finanziaria, è quella che meglio sembra rispondere alle esigenze di *governance* dell'Eurozona, ma necessita di precondizioni istituzionali che al momento sono di là dal realizzarsi, poiché secondo i riparti di competenza tra Stati e livello sovranazionale, per come fissati dai Trattati, la dotazione funzionale degli organi europei non offre ancora la legittima possibilità di penetranti interventi discrezionali nella materia fiscale.

Probabilmente, il massimo ottenibile nelle circostanze date è una revisione dei meccanismi di calcolo dell'*output gap* tra prodotto potenziale e prodotto effettivo, in modo da permettere un margine più ampio di correzione strutturale del pareggio di bilancio. È ormai un punto fermo che la metodologia sinora seguita da Bruxelles impedisca alla decisione nazionale di bilancio di sortire effetti adeguatamente anti-ciclici¹⁸. Ma al momento non è dato sapere quali soluzioni prenderanno il posto di quelle attuali e quale sarà, pertanto, il bilanciamento tra la discrezionalità riservata alla decisione nazionale di bilancio e i rimedi volti a prevenirne il *moral hazard*. Il braccio di ferro è iniziato. Gli Stati dell'Europa settentrionale, con la Germania e l'Olanda in testa, sottolineano che la priorità

17 A. Bénassy-Quéré, M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P.-O. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro, J. Zettelmeyer, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, cit., 2.

18 Mi sia consentito il rinvio a O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., pp. 464 ss., e agli studi macroeconomici di C. Cottarelli, F. Giammusso, C. Porello, *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, in *www.lavoce.info*, 4 novembre 2014; S. Fantacone, P. Garalova, C. Milani, *Una previsione europea difficile da accettare*, in *www.lavoce.info*, 31 marzo 2014.

è evitare i comportamenti opportunistici, il *moral hazard* appunto, degli Stati finanziariamente instabili, i quali, se beneficiassero di un ombrello protettivo comune contro i rischi di instabilità, potrebbero essere tentati dall'approffittarne per realizzare estesi disavanzi di bilancio a sostegno della domanda e dell'occupazione interne¹⁹. Gli Stati dell'Europa meridionale, al contrario, rimarcano che la priorità è assicurare una maggiore convergenza tra i diversi Paesi in ordine al tasso di sviluppo e di occupazione. I primi temono che i governi con i conti "non in regola" possano trarre vantaggi competitivi immeritati dalla revisione delle regole di bilancio, mentre i secondi paventano gli effetti economicamente e socialmente devastanti della cura di cavallo che, specialmente in ordine al rientro del debito nei parametri fissati, sarebbe imposta da un mero ripristino del Patto di stabilità, non accompagnato a modifiche.

Ma curiosamente nella discussione non fa capolino come meriterebbe un altro fenomeno di *moral hazard*, che certo non è estraneo alla tematica trattata: mi riferisco al fatto che i Paesi dell'Eurozona più stabili finanziariamente (e quindi più "competitivi") mirano a realizzare un *surplus* strutturale, un costante avanzo delle partite correnti nei rapporti commerciali con l'estero, nonostante il divieto di squilibri macroeconomici eccessivi riguardi pure quelli "esterni". È una tentazione nella quale, com'è risaputo, ricade spesso la Germania, i cui eccessi mercantili aggravano le difficoltà dei Paesi che per via dei vincoli di bilancio sono costretti a politiche pro-cicliche²⁰. Forse è giunto il momento che gli Stati europei con elevato debito pubblico e a rischio di instabilità finanziaria negozino con gli Stati finanziariamente solidi regole più stringenti in tema di squilibrio della bilancia dei pagamenti, quale contropartita delle *fiscal rules*.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Bénassy-Quéré A., Brunnermeier M., Enderlein H., Farhi E., Fratzscher M., Fuest C., Gourinchas P.-O., Martin P., Pisani-Ferry J., Rey H., Schnabel I., Véron N., Weder di Mauro B., Zettelmeyer J., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR, Centre for Economic Policy Reform, Policy Insight No.91, January 2018.

Blanchard O., Leandro A., Zettelmeyer J., *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper, February 2021.

¹⁹ Questa linea emerge chiaramente dall'articolo di W. Schäuble, *La disciplina di bilancio è l'unico vaccino in grado di scongiurare la pandemia del debito*, in *Il Sole 24 ore*, 15 maggio 2021.

²⁰ Gli Stati che, in ossequio ai principi del mercantilismo, deprimono strutturalmente la domanda interna, e quindi il costo del lavoro, allo scopo di rendere più competitive le proprie produzioni nei mercati esteri, per forza di cose sottraggono uno sbocco alle produzioni degli altri Paesi, specialmente di quelli che, impossibilitati a riavviare la domanda interna per via dei vincoli di bilancio, potrebbero trovare sollievo nella domanda estera.

Celi G., Ginzburg A., Guarascio D., Simonazzi A., *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Il Mulino, Bologna, 2020.

Chessa O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2016, pp. 455-484.

Chessa O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.

Chessa O., *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto e Conti, Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, pp. 96-122.

Cottarelli C., Giannusso F., Porello C., *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, in *www.lavoce.info*, 4 novembre 2014.

De Grauwe P., Ji Y., *Financial engineering will not stabilise an unstable euro area*, in *VOX, CEPR Policy Portal*, 19 marzo 2018.

De Michelis G., *La vera storia di Maastricht*, in *L'Italia tra Europa e Padania*, 3, 1996, ora reperibile in *limes.online*.

Fantacone S., Garalova P., Milani C., *Una previsione europea difficile da accettare*, in *www.lavoce.info*, 31 marzo 2014.

Fubini F., *Le regole europee da rivedere*, in *Il corriere della sera*, 7 luglio 2021.

Lane P., Langfield S., *The feasibility of sovereign bond-backed securities for the euro area*, *VOX, CEPR Policy Portal*, 28 febbraio 2018.

Schäuble W., *La disciplina di bilancio è l'unico vaccino in grado di scongiurare la pandemia del debito*, in *Il Sole 24 ore*, 15 maggio 2021.

Recovery Plan e condizionalità: quale ruolo per gli Stati assistiti?*

ANDREA CONZUTTI

Dottorando di ricerca in Diritto
costituzionale nell'Università di Trieste,
sede convenzionata dell'Università di Udine

1. INTRODUZIONE: L'APPROCCIO EUROPEO ALLA CONDIZIONALITÀ

«The term conditionality denotes the practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of various requirements, such as financial stability, good governance, respect for human rights, democracy, peace and security»

C. PINELLI, 'Conditionality', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, p. 1.

Non v'è dubbio che l'Unione europea sia solita collegare l'erogazione dei propri fondi strutturali e di investimento a «rigorose condizionalità»¹, consistenti in

* Il presente saggio costituisce la versione rielaborata di un contributo pubblicato dall'Autore, nel fascicolo n. 3/2022 della rivista *AmbienteDiritto.it*.

¹ L'espressione è stata introdotta nel 2011, nell'art. 136, par. 3, TFUE, in riferimento alla concessione di «qualsiasi assistenza finanziaria» da parte dell'istituendo *European Stability Mechanism* (Meccanismo europeo di stabilità, MES). Sul punto, per tutti, A. Mangia, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, a cura di A. Mangia, Scholé, Brescia, 2020, pp. 1 ss.

riforme ordinamentali in linea con una *sana governance economica*, ossia con quanto intrapreso a livello europeo nell'ambito delle procedure comuni di coordinamento delle politiche fiscali nazionali²; presidiando il tutto attraverso un sistema sanzionatorio atto a consentire la sospensione dei pagamenti agli Stati membri che non dovessero adottare provvedimenti efficaci nel quadro delle complessive priorità macroeconomiche sovranazionali³.

Effettivamente, un simile *modus procedendi*, evocativamente definito «mercato delle riforme»⁴, rappresenta ormai una prassi costante nel percorso di sviluppo della costruzione europea, alimentatasi, negli ultimi anni, soprattutto in occasione della ristrutturazione dei debiti sovrani, cresciuti in maniera esponenziale per effetto della crisi finanziaria del 2008⁵.

Non stupisce dunque se questo stesso paradigma si applica oggi, ancora una volta, anche al *Next Generation EU* (NGEU). Vale a dire un eccezionale strumento di rilancio temporaneo che, con una dotazione complessiva di ben 750 miliardi di euro stanziati nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, mira ad arginare il grave impatto macroeconomico innescato dalla pandemia da Covid-19, mettendo a disposizione dei Paesi europei le risorse necessarie a consentire lo stimolo dell'economia reale⁶.

Come era prevedibile, modalità e criteri di assegnazione delle risorse contemplate da questo programma dalle dimensioni epocali hanno, fin da subito, attirato l'interesse della dottrina pubblicistica che, tuttavia, si è concentrata in massima parte su un aspetto, pur di particolare interesse: il Regolamento (UE) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo

2 Cfr., in merito, l'art. 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo ai fondi strutturali e di investimento europei concepiti come strumento per promuovere la coesione nell'area dell'Unione europea, espressamente rubricato «Misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana governance economica».

3 Per un'analisi delle origini della condizionalità macroeconomica, affermatasi per la prima volta nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, si rinvia a C. Pinelli, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal Of Public Law*, 1, 2019, pp. 22 ss.

4 Così A. Somma, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2018, pp. 167 ss., il quale ragiona espressamente di riforme strutturali imposte come contropartita per l'assistenza finanziaria e dirette a un deciso allineamento all'ortodossia economica neoliberale.

5 La dottrina sulla crisi economico-finanziaria dell'Eurozona è sterminata. Tra i lavori che offrono una visione complessiva degli effetti indotti dalla condizionalità macroeconomica durante questa fase, si vedano: P. Craig, *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014, pp. 19 ss.; K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

6 Si veda il capitolo di F. Cortese, in questo *Volume*, in particolare par. 1. Cfr. anche O. Chessa, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2020, pp. 409 ss.

a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Si tratta di un atto senza precedenti, attraverso il quale le istituzioni europee, a seguito di una vivace polemica tra Polonia e Ungheria da un lato e gli altri Paesi membri dall'altro, hanno definitivamente convenuto di subordinare l'erogazione dei fondi previsti dal NGEU al rispetto dello Stato di diritto (*rule of law*) nei vari Paesi dell'Unione⁷.

Focalizzando prevalentemente l'attenzione sulla c.d. *rule of law conditionality* introdotta dal menzionato Regolamento si è, però, trascurato – lasciandolo in sostanza sullo sfondo –, un altro aspetto centrale per la ripresa europea: il meccanismo condizionale istituito dal *Recovery and Resilience Facility*, ossia lo strumento chiave del NGEU.

Nel presente scritto si tenterà, allora, di mettere in luce questo profilo di significativo rilievo, ripercorrendo il contenuto degli specifici vincoli al cui rispetto risulta soggetta la concessione degli aiuti finanziari. Si potrà, così, identificare il complessivo *framework* di riferimento dell'azione di sostegno economico sovranazionale e verificare il concreto atteggiarsi delle relazioni tra attribuzioni statali ed europee nell'attuale frangente *post-emergenziale*: per mettere in discussione la tesi dell'intromissione dell'Unione nelle strutture politiche, istituzionali e sociali nazionali⁸, con conseguente «commissariamento» di fatto dei Paesi destinatari dell'assistenza finanziaria, che, seppur affacciatasi nel limitato dibattito teorico sviluppatosi sull'argomento, appare per lo più distante rispetto alle *reali dinamiche* di ripresa euro-nazionali⁹.

7 L'ampiezza della letteratura giuridica sulla c.d. *rule of law conditionality*, che costituisce oggi l'applicazione più controversa ma al contempo più definita della condizionalità, fornisce la misura della rilevanza della questione per la dottrina pubblicistica italiana e straniera. Si veda, per tutti, C. Buzzacchi, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto e Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022. Quanto, poi, alle due pronunce del 16 febbraio 2022, la prima in causa C-156/21, resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dall'Ungheria contro il Parlamento europeo e il Consiglio, e la seconda, in causa C-157/21, resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dalla Repubblica di Polonia contro il Parlamento europeo e il Consiglio, attraverso le quali la Corte di giustizia, in seduta plenaria, ha respinto entrambi i ricorsi volti all'annullamento del Regolamento (Ue) n. 2020/2092 sullo Stato di diritto, si rinvia, tra i primissimi commenti, a S. Bartole, P. Faraguna, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Rivista di diritti comparati*, 17 marzo 2022.

8 Lo sostiene, ad esempio, F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 80, secondo la quale l'imponente numero e l'ampia portata delle condizionalità cui è soggetta l'assistenza finanziaria europea potrebbero «portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo».

9 Cfr., *ex multis*, le ricostruzioni di M. Dani, A.J. Menéndez, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020; A. Somma, *Commissariare il parlamento. Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (parte I)*, in *la fionda*, 11 ottobre 2021, pp. 1 ss.

2. IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

La parte più consistente dei contributi finanziari stanziati nell'ambito del NGEU verrà distribuita dal già menzionato *Recovery and Resilience Facility* (RRF – Dispositivo per la ripresa e la resilienza), la cui dotazione totale, alimentata attraverso l'emissione di appositi titoli europei¹⁰, ammonta a 672,5 miliardi di euro, così suddivisi: 312,5 miliardi in sovvenzioni a fondo perduto (*grant*) e 360 miliardi in prestiti (*loan*) a tassi agevolati da restituire.

Per comprendere il funzionamento di questo strumento dalla portata eccezionale è decisivo muovere dalla sua base giuridica, ossia il Regolamento (Ue) 2021/241. Si tratta di un atto del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 12 febbraio 2021, sulla cui scorta i vari Paesi dell'Unione che hanno richiesto l'assistenza sovranazionale sono stati chiamati a predisporre e implementare – in un arco temporale di sei anni, dal 2021 al 2026 – ambiziosi pacchetti di investimenti strutturali oltre che di riforme ordinamentali: i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR o *Recovery Plan*)¹¹.

Il Regolamento in parola rappresenta, in buona sostanza, una «legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali» che gli Stati beneficiari dovranno seguire per ottenere l'elargizione delle ingenti somme di denaro europeo¹². Conviene, dunque, soffermarsi sulle principali prescrizioni contenute nel *Recovery and Resilience Facility* che, come si avrà modo di vedere più analiticamente nel prosieguo, impongono ai Paesi dell'Unione delle strette condizionalità, essenzialmente suddivisibili secondo due differenti momenti temporali:

- i) condizionalità *ex ante*, con riferimento alla fase di elaborazione dei *Recovery Plan* nazionali;
- ii) condizionalità *in itinere*, con riguardo al momento attuativo di quanto precedentemente pianificato¹³.

¹⁰ In questo contesto, la nuova Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom, avendo autorizzato la Commissione europea a contrarre eccezionalmente prestiti sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro, ha rappresentato il perno fondamentale per il finanziamento della strategia adottata dall'Unione europea al fine di superare la crisi pandemica. Al riguardo, si veda il contributo di O. Chessa, in questo *Volume*. Cfr. anche M. Bonini, *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea: ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?*, in *DPCE online*, 1, 2021, pp. 2759 ss.

¹¹ In merito ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza si sta sviluppando un vivace dibattito dottrinale. Tra i molti contributi già pubblicati, limitandosi alla letteratura in lingua italiana, qui si segnalano: M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021, pp. 1 ss.; S. Staiano, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, pp. iv ss. Cfr. anche i contributi di C. Buzzacchi, L.R. Perfetti e G. Rivosecchi in questo *Volume*.

¹² Così, testualmente, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, p. 236.

¹³ A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 154-155.

3. LE CONDIZIONALITÀ EX ANTE

Partendo dall'analisi delle condizionalità *ex ante*, ossia dal contesto europeo che faceva da sfondo all'iter di scrittura dei PNRR, occorre anzitutto osservare come la fase ideativa di tali Piani nazionali, le cui riforme strutturali vengono concepite come contropartita per l'assistenza finanziaria, si sia indubbiamente incrociata con l'operato proprio della *governance* dell'Unione europea, venendo giocoforza influenzata dalle linee di indirizzo promananti da quest'ultima¹⁴.

Il 17 settembre 2020, la Commissione europea ha reso, infatti, note le prime linee guida per la predisposizione dei Piani di ripresa, cui ha fatto seguito, il 21 dicembre 2020, la pubblicazione di alcuni modelli di orientamento settoriali per assistere i vari Paesi nella stesura dei loro *Recovery Plan*, in conformità alle previsioni europee in materia di aiuti di Stato¹⁵. Successivamente, il 12 febbraio 2021 è stato approvato il citato Regolamento istitutivo del *Recovery and Resilience Facility*. Proprio per tale ragione, nel gennaio 2021 la Commissione europea era intervenuta nuovamente aggiornando la precedente versione delle linee guida, al fine di allinearla al testo dell'accordo sulla proposta di Regolamento¹⁶.

L'art. 18 RRF ha disposto, in particolare, che i Piani nazionali dovessero essere debitamente motivati e giustificati attraverso una minuziosa serie di spiegazioni da cui risultasse evidente la coerenza di «*milestone*» (traguardi, di carattere qualitativo), «*target*» (obiettivi, di carattere quantitativo) e «*timetable*» (calendario indicativo) tanto con le priorità europee contemplate nei sei pilastri dello stesso *Recovery and Resilience Facility* – tra cui spiccano *green economy* e digitalizzazione – quanto con le *Country Specific Recommendations* espresse, nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, dal Consiglio su proposta della Commissione europea, nel 2019 e nel 2020¹⁷. Si tratta dunque di una sorta di vincoli *ad hoc* rivolti ai singoli Stati dell'Unione¹⁸ che, all'Italia, impongono, tra le altre cose, di:

- perseguire politiche finalizzate a «conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito»¹⁹;
- «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali»²⁰;

14 Lo sostiene A. Somma, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2021, p. 3.

15 Commissione europea, *Staff Working Document*, SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020.

16 Commissione europea, *Staff Working Document*, SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021.

17 G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2020, p. 32.

18 Definite anche «condizionalità specifiche per Paese». In questo senso F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, p. 46.

19 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 1.

20 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 1.

- «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione»²¹;
- «affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza»²².

In estrema sintesi, alla luce di tutte queste «rime obbligate» dettate dal livello sovranazionale, cui i Paesi finanziariamente assistiti avrebbero in ogni caso dovuto conformarsi al fine di accedere alle risorse economiche europee, si può notare come gli spazi di manovra nazionali nella scrittura dei *Recovery Plan* risultassero già *ab origine* sensibilmente circoscritti²³.

4. LE CONDIZIONALITÀ IN ITINERE

Descritte sinteticamente le condizionalità concepite come prodromiche rispetto all'elaborazione dei vari *Recovery Plan*, occorre, ora, analizzare le specifiche condizionalità *in itinere*, relative cioè alla successiva fase di implementazione dei Piani nazionali di ripresa.

A questo riguardo, se indubbiamente gli Stati economicamente assistiti non hanno goduto di piena libertà nell'elaborare i propri PNRR, nella misura in cui le linee di fondo delle loro politiche di ripresa risultavano già sostanzialmente pre-determinate dal livello sovranazionale, si può preliminarmente rilevare come considerazioni sostanzialmente analoghe valgano pure per il momento attuativo di quanto pianificato, per lo più governato in sede europea²⁴.

L'«attrice protagonista» dell'intero processo di *enforcement* dei PNRR è in effetti la Commissione europea, che riveste un ruolo del tutto nodale nell'erogazio-

21 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 4.

22 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, 2019/C 301/12, 5 settembre 2019, punto 3.

23 Sulle linee di indirizzo europee, concepite come punto di riferimento obbligato per il momento ideativo dei *Recovery Plan* nazionali, riflette N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 5 gennaio 2022, p. 11, il quale evidenzia che queste e, soprattutto, le *Country Specific Recommendations* «non rappresentano certo occhiate indicazioni provenienti dai “burocrati di Bruxelles”, bensì linee di indirizzo politico che qualunque Governo dotato di buon senso e non vittima dei veti incrociati dovrebbe perseguire con convinzione, in nome dell'interesse nazionale e della stessa competitività del mercato comune europeo».

24 F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, pp. 1 ss.

ne delle risorse dell'Unione²⁵. Essa, avvalendosi del Comitato economico e finanziario, si occupa, in particolare, di verificare capillarmente il «conseguimento soddisfacente» degli impegni assunti dai vari Stati beneficiari, al quale è legata l'elargizione degli aiuti finanziari su base semestrale (art. 24, par. 3, RRF).

In questo contesto di costante monitoraggio, la Commissione europea dispone peraltro della possibilità di attivare, autonomamente o assieme al Consiglio, una sorta di «meccanismo sanzionatorio»²⁶ che si traduce nella *sospensione parziale ovvero totale* degli impegni e dei pagamenti, *non solo* nell'ipotesi in cui il Paese abbia disatteso il raggiungimento dei già menzionati *milestone* e *target* (art. 24, par. 6, RRF), *ma anche* nell'ipotesi in cui abbia violato quanto richiesto dalle regole europee sulla «sana governance economica» (art. 10 RRF)²⁷. Il *Recovery and Resilience Facility* opera, infatti, uno stretto collegamento tra i PNRR e le *fiscal rules*, introdotte a partire dal Trattato di Maastricht e dal successivo Patto di stabilità e crescita, subordinando le erogazioni europee all'adozione di idonee azioni correttive di eventuali disavanzi pubblici nonché di eccessivi squilibri macroeconomici²⁸.

Insomma, avendo riguardo alle condizionalità *in itinere* cui l'assistenza finanziaria risulta soggetta, non vi è dubbio che esse siano numerose e penetranti, segno evidente della presenza crescente dell'Unione europea in seno all'architettura costituzionale degli Stati membri²⁹. In questo senso, la vastità dell'azione coperta dal *Recovery and Resilience Facility*, sebbene non esaurisca l'intera attività decisionale che i pubblici poteri nazionali potranno porre in essere da qui al 2026, è senz'altro tale da influenzare uno spettro assai ampio di politiche domestiche,

25 In questo senso G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 115.

26 Sull'articolata procedura a carattere sanzionatorio introdotta dal *Recovery and Resilience Facility*, tale da conferire un elevato coefficiente di obbligatorietà alle condizionalità europee, si soffermano P. De Sena, S. D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, p. 148.

27 Cfr., in merito, art. 24 RRF, dedicato alle «Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti», il quale dispone, tra le altre cose, che il mancato raggiungimento dei menzionati *milestone* e *target* può condurre perfino alla risoluzione degli accordi stipulati tra la Commissione europea e lo Stato beneficiario, oltre al recupero integrale dei finanziamenti erogati dall'Unione europea.

28 V. art. 10 RRF, rubricato «Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica». Sulle *fiscal rules* europee la letteratura è sterminata. Si vedano almeno: G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.

29 Così F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 69. In senso analogo anche A. Somma, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriformalibile*, in *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, a cura di E. Mostacci, A. Somma, Rogas, Roma, 2021, pp. 236 ss.

occupando un cronoprogramma fittissimo, dove tutto è già significativamente condizionato nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*³⁰.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO CRUCIALE DEGLI STATI FINANZIARIAMENTE ASSISTITI

In considerazione di quanto precede, si potrebbe essere potenzialmente tentati di concludere che le condizionalità europee di ripresa e resilienza risultino, nel complesso, del tutto coerenti con quel preteso commissariamento di fatto degli Stati beneficiari dell'assistenza finanziaria, di cui si ragionava in apertura del contributo³¹. Per essere più espliciti, la ricorrenza, tanto nella fase di ideazione quanto in quella di successivo *enforcement* dei *Recovery Plan* nazionali, di pervasivi vincoli al cui rispetto viene subordinata l'erogazione dei contributi sovranazionali – ai quali i Paesi europei non potrebbero permettersi di rinunciare, pena un ulteriore aggravamento della loro esposizione debitoria – potrebbe ritenersi senz'altro in linea con la convinzione di un'inaccettabile ingerenza dell'Unione europea nella politica interna degli Stati assistiti. Un'ingerenza che, oltretutto, «non si esaurirebbe in un unico atto, ma si prolungherebbe in avanti, con la conseguenza di vincolare per definitività e ricorsività, non le sole forze di maggioranza dell'oggi – cogenza legittima avendo promosso la fase ascendente del *Recovery* – ma anche quelle del domani, tenute ugualmente a rispettare detti impegni»³².

In realtà, una simile ricostruzione non persuade per una ragione di fondo, pacifica ma imprescindibile: quella relativa al ruolo cruciale svolto dai Paesi membri in seno all'architettura istituzionale dell'Unione europea³³.

In altri termini, sicuramente nell'attuale frangente *post-emergenziale* le politiche strategiche di ripresa economica si configurano come prodotto, in misura significativa, anche dell'azione delle istituzioni europee³⁴. Se queste ultime non venissero incluse nell'analisi, ben difficilmente si avrebbe un quadro corretto di

30 In proposito, N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. v.

31 A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari-Roma, 2021, spec. pp. 140 ss.

32 In questo senso G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 117. In termini assai netti, cfr. anche A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., p. 260.*

33 Sottolinea il fondamentale ruolo assunto dai Governi nazionali nella dimensione europea e, in particolare, nelle sedi istituzionali dell'UE, in cui è emersa la necessità di promuovere politiche pubbliche espressamente indirizzate al contrasto della crisi pandemica, F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, cit. p. 32.

34 L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid rassegna*, 17, 2020, pp. 4 ss.

come tali *policies* si articoleranno nelle more dell'attuazione dei *Recovery Plan*. Tuttavia, questa constatazione, del tutto condivisibile, non deve far pensare che il contributo degli organi costituzionali nazionali alla loro determinazione sia venuto meno: non si deve, cioè, incorrere nell'equivoco di ritenere che le scelte sovranazionali siano qualcosa di nettamente distinto e separato dagli ordinamenti interni³⁵.

A ben vedere, infatti, il processo decisionale che, per un verso, ha condotto all'adozione del *Recovery and Resilience Facility* e che, per altro verso, governerà l'erogazione delle risorse finanziarie segue la consueta impostazione governocentrica che connota la *governance* economica europea, dominata dall'esecutivo bicefalo, Consiglio e Commissione europea³⁶. Si tratta, segnatamente, di istituzioni in cui i Governi nazionali esercitano un peso decisivo (come nel caso del Consiglio) o comunque assai rilevante (come nei gruppi di lavoro della Commissione europea), a nome e in rappresentanza dei Paesi di appartenenza, nella programmazione, nella negoziazione e nella determinazione di tutte le varie politiche europee. Sicché, gli Stati beneficiari dell'assistenza finanziaria, tutt'altro che *bypassati* dall'Unione, partecipano pienamente al processo di ripresa europeo e ai connessi circuiti decisionali che in ambito sovranazionale si sviluppano³⁷.

In buona sostanza, quindi, il *Recovery and Resilience Facility*, nel delineare quello che a pieno titolo è stato definito un «maxi procedimento euro-nazionale»³⁸ di elaborazione e di implementazione dei vari PNRR, ci consegna un'impostazione soggettivamente complessa della funzione di *indirizzo politico*, distribuita tra più centri di autorità: un circuito osmotico che, in coerenza con l'art. 10 TUE, si alimenta delle molteplici relazioni e procedure che legano gli attori nazionali a quelli dell'Unione.

35 In merito v. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, cit., p. 260, la quale rimarca come questo equivoco abbia «fatto spesso comodo ai governi in diversi frangenti per scaricare la responsabilità a livello europeo di scelte impopolari».

36 Al riguardo occorre, peraltro, osservare come questo processo decisionale, dominato da Consiglio e Commissione europea, non abbia affatto esaurito l'intero *spatium deliberandi*, avendo lasciato sensibili margini di azione al Parlamento europeo, il quale, lungi dall'essere messo ai margini del dialogo politico, si è mostrato «parte attiva della discussione, della modifica e infine dell'approvazione del contenuto dispositivo del Reg. UE 2021/241 occupando gli spazi che la procedura co-decisoria col Consiglio consentiva»: G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., pp. 114-115.

37 In questo senso N. Lupo, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, pp. 944-948, il quale, nell'osservare che i Governi degli Stati membri operano in due sedi, una nazionale ed una sovranazionale, cita una frase di Federica Mogherini: «l'Italia ha due capitali, Roma e Bruxelles», con l'intento di rimarcare come «Il riconoscimento di un solo Governo, che ha sede e agisce contemporaneamente in due capitali, in due contesti istituzionali, e quindi di forme di governo europee e nazionali strettamente intrecciate, che danno origine ad un sistema parlamentare euro-nazionale, consente di inquadrare e di comprendere assai meglio le dinamiche che in questi anni si sono sviluppate, sia a livello nazionale, sia a livello europeo».

38 N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, cit., p. 15.

Volendo trarre le fila del discorso, pare difficilmente revocabile in dubbio che le condizionalità europee di ripresa e resilienza configurino uno stringente «vincolo esterno»³⁹ alle decisioni di *policy* degli Stati assistiti, che importa per essi, inevitabilmente, un qualche grado di coercizione ad attuare dettami sovranazionali in cambio di aiuti finanziari, di fatto difficilmente rinunciabili a fronte della grave emergenza economica provocata dall'epidemia da Covid-19. Ciononostante l'impressione generale è che un simile vincolo, lungi dal determinare una forma velata di sostituzione dell'Unione ai suoi Stati membri, debba pur sempre essere inquadrato come frutto di scelte non esclusivamente europee, ossia di opzioni concertate e condivise anche con gli Stati beneficiari dell'assistenza⁴⁰: risultato, in ultima istanza, di una certa unità di intenti, di un tendenziale *idem sentire* di obiettivi e finalità tra livelli nazionali e sovranazionale, nell'ottica di quello che – a torto o a ragione – è stato esaltato come il «momento hamiltoniano» della storia dell'integrazione europea⁴¹.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Baraggia A., Bonelli M., *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 131-156.

39 In merito alle condizionalità macroeconomiche quale espressione di un vincolo esterno, v. A. Guazzarotti, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018, pp. 85 ss. Più in generale, sulla teoria del vincolo esterno, inteso come strumento per imporre all'Italia gli investimenti e le riforme necessari, altrimenti irrealizzabili a causa dell'inadeguatezza della classe politica italiana, non si può non rinviare alla ricostruzione operata da uno dei suoi più ferventi sostenitori, Guido Carli: cfr., G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari-Roma, 1993, pp. 3 ss.

40 Di una sovranità europea condivisa, in relazione alle politiche macroeconomiche, discorre F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1428 ss.

41 Il virgolettato è tratto dalla dichiarazione dell'allora Vice-Cancelliere tedesco Olaf Scholz, il quale, in un'intervista resa il 19 maggio 2020 al settimanale *Die Zeit*, aveva immaginato che, attraverso l'emissione di *bonds* comuni da parte della Commissione europea, ossia mediante una condivisione del debito necessario per finanziare il NGEU, sia pure basata su stringenti condizionalità di spesa, si stesse vivendo un vero e proprio «momento hamiltoniano», in grado di porre le fondamenta per giungere nel tempo a una politica fiscale e di bilancio finalmente accentrata. Si allude, in particolare, alla proposta di Alexander Hamilton, Segretario al Tesoro americano, di mutualizzare il debito accumulato dalle 13 ex colonie britanniche durante la lotta per l'indipendenza dal Regno Unito. Proposta che, approvata nel 1790, gettò le basi dell'unità fiscale della nascente Federazione degli Stati Uniti d'America. Sul punto, peraltro, la dottrina appare tendenzialmente divisa. Tra gli autori che paiono, in qualche misura, accostare l'attuale fase di ripresa e resilienza europea ad una sorta di «momento hamiltoniano», si può richiamare A. Sandulli, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, p. 409, che definisce il *Next Generation EU* «il primo passo concreto verso l'unione fiscale», *V. contra*, invece, O. Chessa, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto e Conti. Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, pp. 96 ss.

- Bartole S., Faraguna P., *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Rivista di diritti comparati*, 17 marzo 2022.
- Bilancia F., *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1425-1449.
- Bilancia F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1-51.
- Bonini M., *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea: ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?*, in *DPCE online*, 1, 2021, pp. 2759-2769.
- Buzzacchi C., *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022.
- Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari-Roma, 1993.
- Chessa O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.
- Chessa O., *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2020, pp. 393-414.
- Chessa O., *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto&Conti, Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, pp. 96-122.
- Clarich M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021, pp. 1-15.
- Craig P., *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014, pp. 19-40.
- Dani M., Menéndez A.J., *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020.
- De Sena P., D'Acunto S., *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, pp. 119-152.
- Guazzarotti A., *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018, pp. 85-120.
- Mangia A., *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, a cura di A. Mangia, Scholé, Brescia, 2020, pp. 1 ss.
- De Minico G., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, pp. 113-160.

- Lupo N., *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, pp. 915-973.
- Lupo N., *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 5 gennaio 2022, pp. 1-17.
- Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, pp. iv- xiii.
- Pinelli C., *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal Of Public Law*, 1, 2019, pp. 22-42.
- Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- Rivosecchi G., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2020, pp. 1-33.
- Sandulli A., *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, pp. 405-420.
- Somma A., *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2018, pp. 167-194.
- Tuori K., Tuori K., *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Salmoni F., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, pp. 51-112.
- Sciortino A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 235-261.
- Somma A., *Commissariare il parlamento. Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (parte I)*, in *la fionda*, 11 ottobre 2021.
- Somma A., *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2021, pp. 1-5.
- Somma A., *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriformabile*, in *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, a cura di E. Mostacci, A. Somma, Rogas, Roma, 2021, pp. 229-240.
- Somma A., *Quando l'Europa tradi se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari-Roma, 2021.
- Staiano S., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, pp. iv-xi.
- Torchia L., *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid rassegna*, 17, 2020, pp. 1 ss.

Local governance: analisi dell'impatto del *Recovery Fund* sul rapporto di sussidiarietà tra stato e regioni e sull'organizzazione degli enti locali

CAMILLA BUZZACCHI

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Milano Bicocca

1. L'ORIZZONTE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Il tema degli effetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sulle Regioni e gli enti locali presenta molteplici aspetti di interesse: permette di ragionare tanto sulle sfide che attendono queste istituzioni, già intensamente messe alla prova dai due anni di emergenza sanitaria; quanto sui riflessi che l'inaspettato piano straordinario di investimenti potrà produrre nella loro sfera di autonomia.

L'osservazione di partenza, ormai dotata di chiara evidenza ed ampiamente riconosciuta, è che tale Piano è suscettibile di avere un significativo impatto sulla capacità degli Enti territoriali di offrire maggiori e più efficaci servizi ai propri cittadini – contribuendo a rafforzare le dotazioni infrastrutturali necessarie per le loro funzioni – e dunque è idoneo a colmare le differenze tra Enti e territori lungo un percorso di progressiva convergenza.

A partire da tale considerazione si comprende che il Piano non è un programma di mero trasferimento, come i tanti che possono avere contraddistinto i rapporti tra Stato e autonomie da decenni. Il Piano non consiste in una semplice assegnazione di liquidità finanziarie, ma si caratterizza per il preciso intento di dare luogo ad una trasformazione all'insegna di tre connotazioni: esso è chiamato ad essere trasformazione tanto ambientale, quanto digitale, quanto ancora sociale. A tal proposito appare centrale il termine «resilienza», che contraddistin-

gue il Piano, e che è diventato rapidamente una sorta di formula fortunata, dietro alla quale sembra di poter leggere quasi prodigiosi fenomeni di adattamento del sistema Paese. A chi scrive pare di potere condividere una posizione leggermente critica espressa a tale riguardo da Maurizio Ferraris in *Post Colonial Studies* del 2021: il filosofo, nel ricordare che il termine designa la proprietà di un metallo di ritornare allo stato di partenza, ha argomentato che il medesimo, trasferito all'umano, finisce per rimandare ad una sorta di incapacità di imparare dall'esperienza propria e altrui. Mentre quello che dovrebbe essere il lascito virtuoso dell'emergenza pandemica – a cui il PNRR ha dato una risposta sulla base dello stimolo europeo rappresentato dal *Next Generation EU* e soprattutto dal *Recovery Fund* – è la capacità di ricevere una educazione, ossia una formazione, dall'insieme di eventi drammatici che si sono vissuti con la pandemia. E la formazione comporta necessariamente anche una «deformazione», nella misura in cui l'apprendimento conduce ad adeguarsi a decisivi cambiamenti. Quindi, con le parole del filosofo, «conviene puntare sulla resilienza cioè in ultima istanza sul Nirvana e sul ritorno allo stato pre-natale? o è meglio l'esperienza, con quel che comporta in termini di progresso e di educazione»? L'ambiguità del termine «resilienza» appare in questa prospettiva da evidenziare, ma può comunque essere valorizzato nella misura in cui rappresenta la sfida a cui tutti i soggetti sono chiamati, ma in particolar modo le istituzioni e – per quanto concerne questa riflessione – in particolare quelle delle territorio, che sono le più direttamente coinvolte e interessate a usare le risorse straordinarie per apprendere nuove modalità di risposta ai bisogni, e per immaginare nuovi modelli di servizi e di prestazioni.

Chiarito che l'impatto del Piano non si tradurrà in un semplice – benché di per sé non privo di pregio – afflusso di risorse, ma che ci si attende che diventi opportunità di cambiamento della capacità amministrativa delle istituzioni del territorio, l'analisi deve rivolgersi ad un complesso di fenomeni e fattori che entrano necessariamente in un discorso che miri a cogliere la portata del cambiamento atteso.

Un terzo dei 209 miliardi che sono stati destinati alla Repubblica italiana si prevede che vengano impiegati per progetti che, nelle diverse forme che a breve si illustrano, porteranno benefici e incremento di capacità di intervento a livello territoriale. È dunque una quota cospicua quella delle linee di investimento che coinvolge le autonomie territoriali in varia veste: questo si dovrebbe verificare soprattutto nei settori di intervento del Piano che riguardano ambiti di competenza degli Enti decentrati, prevalentemente sanità e servizi sociali. L'effettiva realizzazione degli obiettivi dipenderà evidentemente dall'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli subnazionali di governo, e dalla capacità di predisporre progetti adeguati a rispondere alle diverse linee di investimento. Ma dipenderà altresì dalla capacità delle Amministrazioni centrali di orientare, attraverso l'attivazione di bandi/avvisi pubblici, l'allocazione dei fondi tra Enti in modo coerente con gli obiettivi del Piano. Ciò significa che non pare possibile riflettere sulle possibilità che si aprono per le istituzioni dei territori senza tenere in debito conto il sostegno e l'assistenza che ad esse deve essere of-

ferto e garantito dalle istituzioni centrali. Pertanto, nessun ragionamento può essere svolto sulle prospettive che alle autonomie si dischiudono per effetto del Piano senza accogliere una logica di coordinamento, di collaborazione e di sussidiarietà, che rimandano ad un «gioco di squadra» tra enti e Stato. Le amministrazioni del territorio non possono raggiungere da sole gli esiti che sono astrattamente conseguibili attraverso l'erogazione delle risorse straordinarie, perché il cammino per arrivare all'obiettivo della realizzazione dei progetti passa – per la maggior parte di loro, e soprattutto per quelle meno attrezzate – per un necessario percorso di dialogo e di interazione con il livello ministeriale.

Tale coordinamento è necessario per un'ulteriore ragione.

Un obiettivo collegato a questo piano di colossali investimenti è quello della riduzione dei divari tra i diversi territori. Per tale traguardo sono stati messi a disposizione vari strumenti finanziari, sia di matrice europea che nazionale, e ciò implica la necessità di indirizzare i dispositivi esistenti verso il loro migliore utilizzo, evitando che ci siano sovrapposizioni di interventi di assistenza finanziaria o che un dispositivo venga impiegato per finalità a cui meglio risponde un altro fondo. Quindi una forte azione di coordinamento sul piano politico e metodologico tra i tanti strumenti e fondi – il Piano, il nuovo Fondo per la perequazione infrastrutturale, che si aggiungono ai più tradizionali programmi di coesione nazionali e europei – impone il dialogo e il confronto continuo e serrato tra attori del centro e attori della periferia.

2. LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI ALLA CREAZIONE ED ALLA GESTIONE DEL PIANO

Vi è consapevolezza del fatto che le istituzioni del territorio non siano state coinvolte nella stesura del Piano, approvato il 22 giugno 2021. Malgrado l'oggettiva mancanza di attenzione degli organi centrali nei confronti delle autonomie, il merito di queste ultime è stato di astenersi da proteste e rivendicazioni di competenze, cosicché un primo risultato virtuoso è che non si è verificato alcuno scambio di accuse ma si è prontamente guardato in avanti, per affrontare i passaggi e gli adempimenti che attendevano tutti gli attori istituzionali.

Può essere particolarmente interessante il punto di vista che emerge in un documento del Committee of the Regions dell'Unione europea del 2021 intitolato *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, che ha messo a confronto le strategie di alcuni Paesi europei di fronte alla straordinaria distribuzione di risorse europee.

Si osserva in linea generale che «Most LRAs were not given the opportunity to share their perspectives or provide input Towns and regions tried to be proactive through their associations and proposed not only specific projects, but also illustrated potential wider strategies and priorities. However, their efforts were mostly unsuccessful. More importantly, central authorities have not shared with

LRAs how they elaborated the methodology to implement and monitor investments, i.e., how milestones, targets and costing have been designed. The Italian case can be explanatory on this point *“In the early phase of programming, when need identification happened, the Regions have never been involved despite they voiced and called for a full involvement. (...) Despite the they have elaborated a technical document including projects’ proposals and a strategic approach, there is no evidence of these in the NRRP”*» (p. 30).

Si osserva ancora che «Governance and cooperation in the NRRPs seem to be mostly centralised and vertical. Information, financial flows and decisions converge on an inter-ministerial ‘control room’. Most NRRPs foresee an ‘institutional’ room encompassing MLG but for disseminating information rather than for strategic coordination. For most countries analysed, decision-making processes appear unidirectional with no co-decisions. Monitoring and evaluation are top-down where LRAs risk being only ‘information providers’ rather than co-users / coowners» (p. 36).

A proposito della nostra Repubblica si osserva che «the Italian NRRP includes reforms and investments under all six EU pillars, with 6 missions and 16 components. The three main areas of intervention are green and digital transitions and social inclusion, while gender equality, policies for the next generation, children and youth, and territorial cohesion are horizontal principles intrinsically embedded in all the missions. Although the role of LRAs is not detailed in relation to each investment and reform, in some missions, such as 2, 3 and 5, they play an active role in implementing interventions and reforms. The partnership principle is embedded in the NRRP, not least because of the involvement of economic, social and other civil society partners in the process. The NRRP does not include a detailed quantitative analysis of territorial disparities and challenges at local/regional level but mentions them from a national point of view. In section 4 and some components, the document illustrates the major national impacts of the NRRP on GDP in the coming years, how many new jobs will be created with the green and digital transitions, and how more efficient public administration can support a rapid economic and social recovery».

Ulteriormente, si constata che «The Italian NRRP provides examples of disparities and needs mostly at national level, though there are examples of problems affecting specific regional areas, especially the South. These include employment and infrastructure gaps between southern and northern regions, climate change problems affecting remote and mountain areas as well as waste and water management challenges in southern regions» (p. 42). E per finire «The Italian NRRP illustrates potential solutions, policies and strategies to overcome challenges and needs, but without territorial data across all pillars (*Missioni*). An example is in Mission 3 component 1 on investments in railways. The measures intend strengthening the railway network, in particular in Southern regions to improve the quality of services, number of passengers (from 6 to 10 million) and reduce travel time. The measures will also reduce CO₂ emissions by 2.3 million tonnes.

The Italian plan has boxes at the end of each Mission explaining how the measures and reforms contribute to the horizontal dimensions of the plan, namely gender equality, policies for the next generation, and territorial cohesion. However, no detailed data support the qualitative explanation» (p. 47).

Tenendo dunque presente questo quadro di insoddisfacente interazione tra livelli di governo, si può ragionare sui passaggi che ci si attende.

Si è detto che 209 miliardi sono l'ammontare a cui l'Italia può aspirare: di questa cifra, 82 miliardi saranno costituiti da sussidi e 127 in prestiti, ed è subito risultato chiaro che il livello centrale non potrà che svolgere funzioni di supervisione dell'attuazione del Piano, anche in vista della richiesta dei pagamenti alla Commissione.

Ma saranno le amministrazioni del territorio, per quel terzo di risorse ad esse destinate, che risulteranno responsabili dei singoli investimenti, che saranno chiamate ad erogare i fondi e che provvederanno a rendicontare.

La partecipazione delle amministrazioni territoriali nella gestione Piano è destinata a svolgersi in qualità di beneficiari attuatori e nella veste di destinatari finali. Nel primo caso esse saranno titolari di specifiche progettualità, e della loro concreta realizzazione: ciò potrà avvenire per asili nido, progetti di rigenerazione urbana, edilizia scolastica e ospedaliera, interventi per il sociale. Nel ruolo di destinatari finali essi contribuiranno alla realizzazione di progetti attivati a livello nazionale, ed un esempio significativo è l'obiettivo della digitalizzazione.

Ma oltre a questi compiti, dalle autonomie è attesa la partecipazione alla definizione e messa in opera di molte delle riforme previste dal Piano – quali le materie della disabilità, dei servizi pubblici locali, del turismo – lavorando in stretta sinergia con le Amministrazioni centrali anche nell'ambito della sede istituzionale della Conferenza unificata e del tavolo permanente di partenariato.

Può essere di grande interesse l'analisi proposta dall'Ufficio parlamentare di bilancio nel documento *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza* del 20 ottobre 2021. Si osserva che «le Amministrazioni locali hanno in generale un ruolo rilevante nell'attivazione della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche. In media, dal 2010 al 2019 quasi la metà della spesa in conto capitale e, più specificamente, circa il 60 per cento della spesa per investimenti fissi lordi è stata erogata dalle Amministrazioni locali. È naturale, quindi, prevedere un ruolo di primo piano di queste ultime nell'attuazione del PNRR, dal momento che la spesa per investimenti pubblici e per contributi agli investimenti del settore privato dovrebbe rappresentare la componente preponderante del Piano e considerato inoltre che gli interventi previsti si concentrano su materie che l'ordinamento vigente assegna alla competenza degli enti decentrati (sanità, servizi sociali, trasporti e gestione del territorio, per citarne alcune)» (p. 18).

Nel ruolo di beneficiari e soggetti attuatori, le Regioni e gli Enti Locali sono chiamati ad assumere la responsabilità della gestione dei singoli progetti, a par-

tire dai criteri e dalle modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle Amministrazioni centrali, che sono i soggetti a cui rimane la titolarità degli interventi. I medesimi saranno poi chiamati ad adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, in vista del conseguimento di c.d. «traguardi» ed «obiettivi» associati al progetto.

Diverso è il caso del coinvolgimento delle autonomie in qualità di destinatari finali alla realizzazione di progetti attivati a livello nazionale: ad esse è aperta la partecipazione ai bandi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, con successiva assegnazione delle risorse, e la realizzazione degli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il Piano. L'esempio più significativo è il progetto di migrazione al cloud pubblico realizzato attraverso il Polo Strategico Nazionale (PSN): il titolare del progetto si colloca a livello ministeriale, ma possono aderire Regioni ed Enti Locali che decideranno di migrare i propri data Center sul PSN.

Ciò che conta è che l'attuazione del Piano sarà un autentico banco di prova per verificare lo stato di salute del fenomeno autonomistico e anche di quello del decentramento. Anzitutto si comprenderà quanto armoniche e funzionali sono le relazioni tra livelli di governo: è evidente che il loro stato di raccordo e dialogo – o di mancanza dei medesimi – può essere decisivo nel permettere di raggiungere gli obiettivi del Piano.

In più va tenuto presente che tutte le competenze di Regioni ed enti locali sono coinvolte – si pensi agli ambiti della transizione ecologica e digitale e dello sviluppo sostenibile, per non parlare della sanità – e tale considerazione porta a comprendere il passaggio cruciale che il Piano rappresenta per questi attori istituzionali. Ci si aspetta che si faccia ricorso a tutti gli strumenti di confronto e cooperazione tra centro e periferia, senza i quali la definizione e l'attuazione delle riforme saranno molto più difficili. A tale proposito, invece, il dato oggettivo è che il sistema di governance del Piano definito dal D. L. n. 77/2021 – che per i profili intergovernativi fa capo alla Cabina di regia (art. 2) e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) – è molto accentrato. A ciò si aggiunge poi un drastico rafforzamento del potere di sostituzione, che ulteriormente contribuisce a far sorgere il timore che le dinamiche legate al Piano si prestino a fornire occasioni a beneficio del livello centrale per consolidare una linea di dirigismo, che potrebbe ridimensionare improvvidamente le prerogative autonomistiche.

3. LE SFIDE CHE IL PIANO PORTA CON SÉ

Un'evoluzione virtuosa che dovrebbe avere luogo è quella della trasformazione delle Regioni in punto di riferimento per l'avvio delle politiche che il Piano porterà con sé. Anzi, ci si dovrebbe aspettare che esse si facciano paladine e sostenitrici dei c.d. «progetti bandiera», andando dunque a sostenere quelle iniziative forte-

mente caratterizzate a livello territoriale, che potranno rafforzare l'identità dei singoli contesti; ma soprattutto potranno fare delle singole istituzioni regionali quasi un soggetto esponenziale, che parla per tutto il territorio e le comunità lì stanziate. Il Piano rappresenta inoltre un importante passaggio per recuperare il metodo della programmazione, e anche sotto questa visuale si aprono prospettive di ritorno ad un modello di regionalismo delle origini, che poi nel tempo è andato perduto.

Pertanto, le vere sfide nella gestione del Piano sembrano essere anche altre, oltre a quella prioritaria della realizzazione degli investimenti.

Una prima sfida è quella dell'equilibrato coinvolgimento soprattutto delle Regioni, oltre che degli enti minori. Non possono essere sufficienti i soli mezzi finanziari, e neanche le progettualità che verranno presentate: occorrerà piuttosto che si verifichi un equilibrio sinergico tra competenze territoriali e nazionali e una piena condivisione degli obiettivi e dei meccanismi decisionali. L'impostazione fortemente centralista – con un ruolo determinante della Ragioneria – che fin da subito ha contraddistinto l'intera vicenda del Piano rischia di rendere anzitutto inefficace il Piano stesso; ma, in prospettiva, rischia di far risultare il Piano la circostanza che allontanerà una volta di più dal modello di un regionalismo vero e ben interpretato dalla comunità nazionale.

La seconda sfida potrà essere quella di una riforma strutturale delle stesse istituzioni dello Stato, e del loro funzionamento, affinché si affermi una logica di vera coprogrammazione e coprogettazione, nonché una ridefinizione dei procedimenti istituzionali e amministrativi. Il Piano potrebbe essere, in altre parole, l'occasione da cogliere per una profonda trasformazione delle modalità con le quali lo Stato si rapporta alle autonomie: trasformazione che prende avvio in concomitanza a questa irripetibile realtà di distribuzione di risorse eccezionali, ma che poi non viene persa, ma continua a connotare i tratti del nostro Stato regionale.

Infine, un accenno va fatto alla sfida organizzativa che attende le autonomie

Le istituzioni autonome non possono, dal canto loro, immaginare di conservare l'identità e proseguire con il metodo che fin qui le hanno accompagnate. Esse dovranno sviluppare capacità tali da affrontare ciascun progetto considerandolo un fattore determinante per contribuire in modo significativo all'incremento strutturale del potenziale di crescita del Paese; e dovranno altresì valutarne la sua effettiva realizzabilità nell'arco temporale definito dalle regole di *Next Generation EU*. Già questi richiamati sono mutamenti di non lieve portata.

Ma è soprattutto in un'altra direzione che le stesse dovranno muoversi: esse necessitano di un immane lavoro di innovazione dell'organizzazione, di reingegnerizzazione dei processi, dei procedimenti e dei prodotti delle pubbliche amministrazioni. Per tale lavoro occorreranno competenze adeguate, che spesso nelle pubbliche amministrazioni mancano: e ci si riferisce alle competenze di ingegneri, informatici, tecnici nativi digitali, manager innovativi, esperti nelle varie politiche di settore.

Un dato che merita di essere evidenziato è quello della possibile convergenza tra diversi strumenti a disposizione.

Lo sottolinea ancora il documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, secondo il quale «il tema delle linee di intervento del PNRR gestite dagli Enti territoriali interseca almeno parzialmente quello del riparto dei fondi del Piano tra aree territoriali indipendentemente dall'amministrazione responsabile degli interventi. La riduzione dei divari tra i diversi territori costituisce uno degli obiettivi trasversali del Piano nella prospettiva di garantire adeguati livelli di servizi sull'intero territorio nazionale. A tale scopo, è previsto che al Mezzogiorno venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili"» (p. 24).

Si aggiunge ancora che «le politiche per la riduzione dei divari territoriali e la coesione economica e sociale possono contare nell'attuale quadro normativo su una gamma di cinque diversi strumenti. Tre, il Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI), il PNRR e il Fondo del Piano complementare a quest'ultimo (PC), sono nuovi e a ciclo unico; gli altri due, il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sono già esistenti da tempo e basati sui cicli settennali che caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo». Vi è dunque una eccezionale abbondanza di strumenti a disposizione, idonei a perseguire quel traguardo particolarmente avvertito nel Piano, ovvero la riduzione degli squilibri territoriali.

A ciò si aggiungono le riforme fiscali, che costituiscono un altro mutamento di sistema che va incontro alle richieste di rinnovamento sollevate a livello europeo. E per riforme fiscali si deve intendere non solo l'intervento sul sistema della tassazione generale, ma anche l'attuazione della riforma nota come «federalismo fiscale».

Il completamento del federalismo fiscale, con l'obiettivo di consolidare l'autonomia finanziaria regionale, rientra tra le «riforme abilitanti» previste dal Piano, da concludersi per il primo semestre del 2026. In questa prospettiva occorrerà definire i livelli essenziali nelle prestazioni legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali che non siano quelle sanitarie. Tale operazione dovrebbe dare supporto alla determinazione dei fabbisogni standard rilevanti per la perequazione, che a sua volta è ambito di pertinenza del Piano.

Del resto, il comparto comunale è stato toccato da rilevanti evoluzioni di recente. Nonostante le difficoltà fronteggiate per effetto dell'emergenza sanitaria, l'ultimo biennio è stato caratterizzato da una serie di innovazioni nel sistema di finanziamento. Sostanzialmente vi è stato il riconoscimento di risorse aggiuntive in tutto il periodo più critico, ma poi la legge di bilancio per il 2021 ha avviato dal 2022 – con un orizzonte di maggiore stabilità – la sistemazione del meccanismo di finanziamento di Province e Città metropolitane con la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e la creazione di due fondi perequativi.

È stato poi rivisto, per effetto del d. l. 124/2019, l'impianto della perequazione comunale, prevedendo che per il 2030 il Fondo di solidarietà comunale sia basato

integralmente sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali standard, cancellando così il tetto del 50 per cento della capacità fiscale perequabile. Si abbandona così ogni riferimento al criterio storico.

Da segnalare poi l'avvio della perequazione infrastrutturale ad opera del D.L. n. 121/2021, una delle numerose tappe incompiute della L. 42/2009, affidata a Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile. Tale perequazione deve essere basata sulla ricognizione su tutto il territorio nazionale e ripartita tra centro e amministrazioni del territorio per infrastrutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali e aeroportuali.

Si tratta di innovazioni che sembrano indirizzare la finanza comunale verso un finanziamento delle funzioni più rilevanti di queste amministrazioni – ovvero le funzioni fondamentali e quelle legate ai LEP – secondo livelli di riferimento standardizzati.

A proposito del perimetro «funzioni/risorse» e sulla «responsabilità» degli amministratori, la giurisprudenza costituzionale ha fornito significative indicazioni, e merita di essere richiamata, in particolare per alcune pronunce del 2021.

Anzitutto in tema di potere sostitutivo – che si è evidenziato oggetto di rafforzamento da parte del quadro normativo alla base del funzionamento del Piano – con la sent. n. 168 il giudice delle leggi ha argomentato che l'intervento del potere statale può spingersi fino a esautorare, per determinate materie e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale «non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario» (sent. n. 217/2020).

Tale potere sostitutivo da un lato si giustifica solo in quanto l'intervento statale sia tale da garantire le esigenze unitarie della Repubblica, compromesse invece dalla realtà istituzionale sostituita; e, dall'altro, si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo, dato il valore che l'ordinamento continua a riconoscere, come detto, alla potenzialità del principio autonomistico. Le due coordinate così indicate precisano il ruolo, «tipico degli ordinamenti a elevato tasso di decentramento e al contempo ispirati al modello cooperativo, dell'istituzione statale, che (...) è chiamata ad assumersi la responsabilità (sentenza n. 43 del 2004) di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo, sì da rimmetterlo in condizione di tornare a garantire i beni da questo invece al momento compromessi. In tale delicato ruolo lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest'ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali».

La sent. n. 220 è interessante perché affronta tutti i temi decisivi che ruotano intorno alla finanza dei Comuni: le entrate proprie, i trasferimenti dello Stato, la

capacità fiscale, i fabbisogni standard, la perequazione, i LEP. E tutti sono cruciali – se ben definiti – per assicurare il fine a cui sono orientati: garantire l'esercizio delle funzioni.

È stata impugnata una disposizione della legge di bilancio per il 2020 che ha consolidato per il triennio dal 2020 al 2022 il contributo riconosciuto ai Comuni a ristoro di un gettito tributario che ad essi è stato tolto, ovvero quello generato dalla Tariffa per i servizi indivisibili nel 2013 e dall'Imposta municipale. Il ristoro previsto è stato quantificato nella misura complessiva di 300 milioni, anziché 625 milioni di euro; in più a tale trasferimento è stato posto il vincolo di destinazione (impiego per «il finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale»).

È poi stato contestato un meccanismo di perequazione anzitutto per la sua idoneità a perpetuare una preoccupante sperequazione fra i Comuni: esso, infatti, finisce per determinare solo operazioni di carattere «orizzontale» nell'applicazione del Fondo di solidarietà comunale, ridimensionando il contributo che invece lo Stato – e dunque in maniera «verticale» – deve assicurare. Ma anche perché impiega modalità inique di calcolo delle capacità fiscali; e fa infine riferimento a fabbisogni standard strutturati in maniera discutibile.

Malgrado i tanti aspetti di dubbia costituzionalità, la decisione della Corte è stata di inammissibilità e infondatezza, richiamando la sent. n. 83/2019: gli argomenti sono stati che le disposizioni che riguardano «l'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo “atomistico”, ma solo nel contesto della manovra complessiva»; che la riassegnazione delle risorse «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale»; che il ridimensionamento non è tale «da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Come si comprende, si tratta di considerazioni che tengono aperto al livello statale ampio spazio per decisioni anche di poco favore per le amministrazioni comunali.

Presenta interesse anche la sent. n. 229 riguardante una legge della Regione Abruzzo del 2020, volta a disciplinare il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE con le risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020, operazione resa possibile dalle decisioni della Commissione europea successive alla manifestazione della crisi sanitaria. A questa ragione si è appellata la difesa regionale, che ha dedotto che la riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali e di investimento europei è stata oggetto di uno specifico accordo tra la Regione e il Governo, in conformità alla normativa interna dell'emergenza: così ha riconosciuto il giudice costituzionale, respingendo la contestazione relativa ad una riallocazione delle risorse da parte di una istituzione autonoma.

La sent. n. 235 ha nuovamente portato l'attenzione sui canoni della sana gestione finanziaria, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale, e

ha dichiarato fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit. Il giudice ha di conseguenza stigmatizzato la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, per il rischio di compromettere qualsiasi progetto di risanamento, e per la compressione del principio di equità intergenerazionale. Con effetti inaccettabili soprattutto nei confronti delle fasce deboli della popolazione, come statuito con particolare chiarezza dalla sent. n. 10/2015.

5. LA DIMENSIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ: IL RUOLO DA ATTORI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI NELLA PROSPETTIVA DEGLI INVESTIMENTI

Il ruolo primario che attende le autonomie nel programma e nella stagione di investimenti che si apre è stato esaltato dalla Corte dei conti, che nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2021 ha sottolineato con convinzione che «il livello di governo locale è un attore fondamentale per la crescita e lo sviluppo dei territori e un investitore pubblico su cui puntare». Ha altresì indicato che «i filoni principali in cui si incanalano le linee di finanziamento per gli enti territoriali e che esprimono le priorità strategiche di sviluppo individuate a livello centrale possono essere ricondotti alla messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici (con priorità per quelli scolastici), lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità, i servizi essenziali e la perequazione infrastrutturale. La finalizzazione delle politiche incentivanti si caratterizza anche sotto il profilo soggettivo con misure specifiche in base alla dimensione demografica degli enti (sostegno ai piccoli comuni), alla maggiore presenza di fasce vulnerabili di popolazione (interventi di rigenerazione urbana per i comuni con elevato indice IVSM), agli ambiti di competenza (province e città metropolitane per interventi di edilizia scolastica e sulla rete viaria)». Il giudizio che gli enti territoriali possano essere «protagonisti e responsabili delle strategie di sviluppo e di crescita che esprimono la visione del Paese per il futuro e che costituiscono un banco di prova importante in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» valorizza più che mai una logica di sussidiarietà, da intendere come chiara preferenza e precedenza delle realtà autonome nella prospettiva di sfide e di opportunità che si sono aperte a seguito degli eventi critici che hanno colpito il Paese.

Ciò pare confermato, per quanto concerne la Regione Friuli Venezia Giulia, da alcune leggi che hanno aperto l'anno 2021.

La legge n. 1, dedicata a *Ulteriori misure urgenti per il sostegno dei settori produttivi*, ha introdotto le misure che ancora apparivano necessarie per la situazione di crisi economica legata all'emergenza sanitaria; e analogamente si è mossa la successiva l. n. 2, recante *Misure di sostegno e per la ripartenza dei settori cultura e sport e altre disposizioni settoriali*. Sono poi seguite le *Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli Venezia Giulia (Sviluppo Impresa)* della l. n. 3 del 2021, che enuncia una serie di principi rilevanti.

La legge si propone la modernizzazione e la crescita del sistema economico regionale, e aspira a dotarlo di una maggiore resilienza, favorirne lo sviluppo qualitativo, sostenibile e partecipato. Persegue l'accrescimento «dell'attrazione e della competitività dell'intero sistema produttivo regionale, dei sistemi locali che lo compongono e delle filiere dei settori leader; la crescita dell'economia regionale tramite la riqualificazione dell'offerta turistica, il sostegno alle imprese per la ripartenza, la capitalizzazione delle PMI; la resilienza del sistema economico anche tramite il sostegno alla riorganizzazione e ristrutturazione degli ambienti della produzione; il rafforzamento dell'internazionalizzazione dell'economia regionale e l'attrazione di risorse strategiche; la previsione di nuovi canali di comunicazione e lo snellimento e semplificazione delle procedure; il completamento della riforma dell'accesso al credito; la valorizzazione dei Consorzi di sviluppo economico locale; la sicurezza dei luoghi e nei luoghi di lavoro», obiettivo con cui si conclude e che è purtroppo di continua ed incessante attualità.

Tali finalità sono perseguite da parte dell'amministrazione regionale con il sostegno a tutte le iniziative d'impresa secondo i principi dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile; supportando l'intero sistema produttivo regionale, le filiere e i sistemi locali che lo compongono, al fine di accrescere l'attrazione e la competitività del sistema economico del Friuli-Venezia Giulia, concorrendo alla realizzazione della strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La legge esprime favore per la collaborazione e le sinergie tra imprese e tra imprese e infrastrutture di ricerca e sviluppo pubbliche e private, ai fini di accelerare il trasferimento tecnologico e la transizione.

Si coglie il senso di responsabilità dell'amministrazione regionale nel sostenere e condurre tutto il territorio e tutti i soggetti in esso – le istituzioni e le realtà sociali e produttive – verso un avanzamento complessivo, dopo il passaggio critico, verso un modello di convivenza di maggiore benessere ed equità. Almeno nelle dichiarazioni di intenti, lo spirito di sussidiarietà e di interpretazione responsabile dell'autonomia è quello che dovrebbe caratterizzare tutte le autonomie, se si vuole raggiungere l'obiettivo che il *Next Generation EU* e il Piano nazionale hanno messo a disposizione della comunità nazionale.

PNRR e nuovo metodo delle riforme amministrative: tra tutela dell'ambiente e competenze territoriali

FULVIO CORTESE

Professore ordinario di Diritto amministrativo
nell'Università di Trento

1. RRF E NGEU: UN QUADRO COMPLESSIVO

Il Dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility-RRF*) è la parte assolutamente preponderante di NextGenerationEU (NGEU), il peculiare fondo per la ripresa (*Recovery Fund*) proposto dalla Commissione europea nel maggio 2020, approvato dal Consiglio europeo nel luglio dello stesso anno e divenuto operativo nella primavera del 2021.

Il *Recovery fund*, più precisamente, è un fondo aggiuntivo al bilancio europeo ed è finalizzato a sostenere specificamente la ripresa e la resilienza dell'economia europea dopo la pandemia da Covid-19.

È finanziato attraverso l'emissione sui mercati finanziari, da parte della Commissione europea, di titoli di debito comune europeo ed è utilizzabile per concedere agli Stati membri sovvenzioni e prestiti da utilizzare variamente, secondo regole e procedure specifiche. È destinato ad essere ripagato dalla stessa Unione europea, a decorrere dal 2028, tramite l'introduzione di nuovi tributi europei.

Alcuni interpreti¹ hanno espressamente qualificato questa operazione come rivoluzionaria. Essa avrebbe fatto “tesoro” delle esperienze – non del tutto po-

¹ V., per tutti, F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

sitive – delle gestioni sovranazionali delle precedenti crisi (finanziaria e del debito) e avrebbe “completato” l’architettura istituzionale avviata con l’Unione monetaria, dotando l’Unione europea di una vera e propria capacità fiscale, ossia di un bilancio integrato che può essere orientato verso la promozione di beni pubblici europei.

Allo stesso tempo, però, è stato evidenziato che NGEU è stato concepito e realizzato senza alcuna riforma dei Trattati e che, specie se avrà successo, saranno necessarie, a livello europeo, riforme costituzionali adeguate a supportarne la metodologia.

TABELLA A: la ripartizione di NextGenerationEU

Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza	723,8 miliardi di euro
<i>di cui prestiti</i>	<i>385,8 miliardi di euro</i>
<i>di cui sovvenzioni</i>	<i>338,0 miliardi di euro</i>
REACT-EU	50,6 miliardi di euro
Orizzonte Europa	5,4 miliardi di euro
Fondo InvestEU	6,1 miliardi di euro
Sviluppo rurale	8,1 miliardi di euro
Fondo per una transizione giusta (JTF)	10,9 miliardi di euro
RescEU	2 miliardi di euro
TOTALE	806,9 miliardi di euro

Fonte: Commissione europea

La gestione del Dispositivo di ripresa e resilienza – disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che lo ha istituito – avviene mediante i Piani nazionali elaborati dagli Stati membri beneficiari di sovvenzioni e prestiti e approvati dalla Commissione europea. I Piani sono integrati nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche del Semestre europeo.

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

Il calcolo delle sovvenzioni (a fondo perduto: *grants*) e dei prestiti (da restituire: *loans*) è disciplinato da specifiche norme (v. rispettivamente artt. 11-12 e 14-15-20), che tengono conto, da un lato (con un'assegnazione calcolata a monte), della popolazione, del PIL pro capite e del tasso di disoccupazione, dall'altro (con un'assegnazione valutata dalla Commissione europea), delle specifiche esigenze rappresentate da ogni Stato membro (per i prestiti vi è comunque un tetto massimo pari al 6,8% del reddito nazionale lordo-RNL).

TABELLA B: la ripartizione fra gli Stati membri delle sovvenzioni e dei prestiti assegnati in base al Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF)

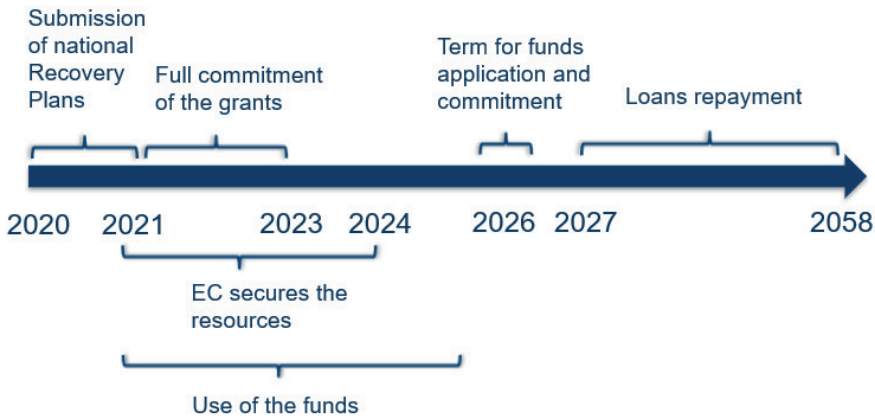
RECOVERY AND RESILIENCE PLAN - STATE OF PLAY (1)							
MEMBER STATE	RECOVERY AND RESILIENCE PLAN (RRP) (€ /mln) (4)	of which Grants (€ /mln) (4)	of which Loans (€ /mln) (4)	Climate objectives (5)	RRP for climate objectives (€ /mln)	Investments in mobility within the "Green transition" (€/mln) (6)	Investments in mobility / RRP for climate objectives
AUSTRIA	3.461	3.461	-	58,70%	2.032	843	41,49%
BELGIUM	5.924	5.924	-	49,60%	2.938	1.300	44,24%
(2) BULGARIA	-	-	-	-	-	-	-
CROATIA	6.295	6.295	-	40,30%	2.537	728	28,69%
CYPRUS	1.206	1.006	200	41,00%	495	87	17,59%
CZECH REPUBLIC	7.036	7.036	-	42,00%	2.955	n.a.	n.a.
DENMARK	1.551	1.551	-	59,00%	915	259	28,30%
ESTONIA	969	969	-	41,50%	402	96	23,87%
FINLAND	2.085	2.085	-	50,10%	1.045	40	3,83%
FRANCE	39.368	39.368	-	46,00%	18.109	4.400	24,30%
GERMANY	25.613	25.613	-	42,40%	10.860	5.400	49,72%
GREECE	30.497	17.770	12.728	37,50%	11.437	440	3,85%
(2) HUNGARY	-	-	-	-	-	-	-
IRELAND	989	989	-	41,80%	413	164	39,67%
ITALY	191.482	68.881	122.602	37,50%	71.806	32.100	44,70%
LATVIA	1.826	1.826	-	37,60%	687	295	42,97%
LITHUANIA	2.224	2.224	-	37,80%	841	347	41,27%
LUXEMBOURG	93	93	-	60,90%	57	31	53,65%
MALTA	316	316	-	53,80%	170	50	29,37%
(3) NETHERLANDS	-	-	-	-	-	-	-
(2) POLAND	-	-	-	-	-	-	-
PORTUGAL	16.606	13.907	2.699	38,00%	6.310	967	15,32%
ROMANIA	29.182	14.240	14.942	41,00%	11.965	5.700	47,64%
SLOVAKIA	6.329	6.329	-	43,00%	2.721	801	29,43%
SLOVENIA	2.482	1.777	705	42,40%	1.052	292	27,74%
SPAIN	69.513	69.513	-	39,70%	27.596	13.200	47,83%
(2) SWEDEN	-	-	-	-	-	-	-
	445.051	291.175	153.876	39,85%	177.344	67.540	38,08%

Fonte: L. Borrè (ISPI)

Tutte le disponibilità assegnate agli Stati dal *Recovery fund* devono essere gestite attraverso una *road map* temporale ben precisa.

TABELLA C: la road map del Recovery fund

Recovery Fund timeline



Fonte: M. Martini (ISPI)

Come è stato osservato, questa tempistica costringe gli Stati membri a mettere sotto *stress* i propri assetti istituzionali e i processi decisionali disciplinati dai relativi ordinamenti. Da questo punto di vista, è del tutto naturale che la realizzazione di quanto stabilito nei Piani possa comportare modifiche normative finalizzate non solo a programmare e coordinare – e rendere possibili e materialmente realizzabili – le azioni corrispondenti, ma anche a monitorarne l’andamento, a disporre meccanismi volti a garantirne l’effettività, ad adattare l’organizzazione e le modalità operative delle amministrazioni nazionali in senso conforme.

Con riferimento alle assegnazioni previste a favore dell’Italia, va poi sottolineato che si tratta del Paese che più beneficia del Dispositivo di ripresa e resilienza, e che la grande parte delle medesime assegnazioni è caratterizzata da prestiti. L’impegno attuativo, dunque, non solo è considerevole dal punto di vista quantitativo, ma implica anche l’elaborazione di politiche a medio-lungo termine, volte ad aumentare le capacità complessive delle istituzioni nazionali, la competitività del tessuto economico e la sostenibilità (in termini di equità e di eguaglianza) degli obblighi di restituzione.

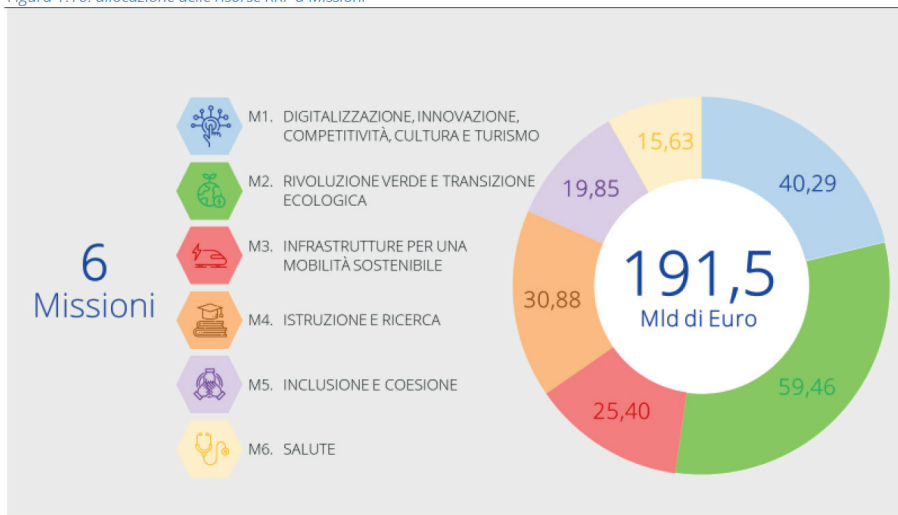
2. I CONTENUTI DEL PIANO ITALIANO (PNRR): STRUTTURA ED ESEMPI

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) adottato dall’Italia (il 30 aprile 2021: è denominato “Italia Domani”) ha un importo totale di 191,5 miliardi di euro ed è stato approvato dal Consiglio europeo, su proposta della Commissio-

ne, il 13 luglio 2021. La parte esplicativa consta di 273 pp.; gli allegati alla decisione del Consiglio europeo (con la definizione puntuale dei contenuti, distinti in obiettivi da finanziarsi con le sovvenzioni e obiettivi da finanziarsi con i prestiti) ammontano a 568 pp. Il Piano presenta 3 priorità trasversali (nuove generazioni, parità di genere, divario di cittadinanza) e 6 missioni, largamente corrispondenti ai 6 pilastri del RRF (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo / Rivoluzione verde e transizione ecologica / Infrastrutture per una mobilità sostenibile / Istruzione e ricerca / Inclusione e coesione / Salute). Ogni missione del Piano è articolata in COMPONENTI (per ciascuna delle quali sono previsti INVESTIMENTI + RIFORME).

TABELLA D: gli impegni economici per le diverse missioni del PNRR







Figura 1.10: allocazione delle risorse RRF a Missioni



Fonte: PNRR

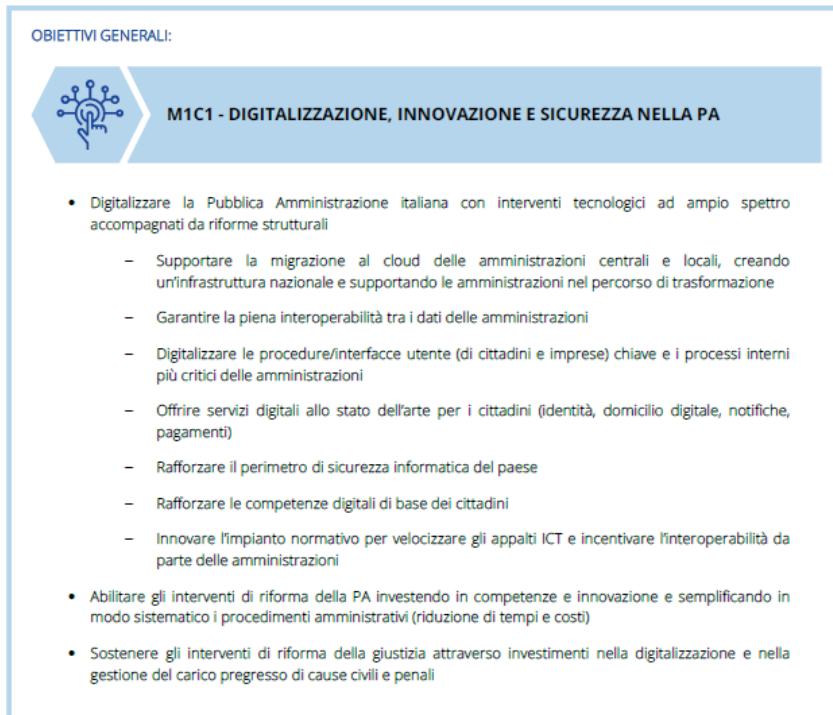
TABELLA E: quadro delle missioni e delle relative componenti nel PNRR

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12


Fonte: PNRR

TABELLA F: estratti esemplificativi della struttura interna di missioni e componenti del PNRR



Fonte: PNRR

TABELLA G: estratto esemplificativo dell'articolazione delle componenti in investimenti e riforme

 M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA		
<p>9,72 Mld Totale</p>	Ambiti di Intervento/Misure	Totale
	1. Digitalizzazione PA	6,14
	Investimento 1.1: Infrastrutture digitali	0,90
	Investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud	1,00
	Investimento 1.3: Dati e interoperabilità	0,65
	Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale	2,01
	Investimento 1.5: <i>Cybersecurity</i>	0,62
	Investimento 1.6: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	0,61
	Investimento 1.7: Competenze digitali di base	0,20
	Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT	-
	Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale	0,16
	Riforma 1.3: Introduzione linee guida "cloud first" e interoperabilità	-
	2: Innovazione PA	1,27
	Investimento 2.1: Portale unico del reclutamento	0,02
	Investimenti 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance	0,73
	Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa	0,49
	Riforma 2.1: Accesso e reclutamento	-
	Riforma 2.2: Buona Amministrazione e semplificazione	-
	Riforma 2.3: Competenze e carriere	0,02
	3. Innovazione organizzativa del sistema giudiziario	2,31
	Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali	2,27
	Investimento 3.2: Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa	0,04

Fonte: PNRR

Va osservato che le RIFORME previste nel PNRR non sono tutte "uguali" (non hanno, cioè, un approccio metodologico omogeneo, né operano allo stesso livello).

lo), ma hanno proiezioni diverse: vi sono infatti riforme *orizzontali* (della p.a. e della giustizia) / *abilitanti* (di semplificazione e di promozione della concorrenza) / *settoriali* (proprie delle specifiche missioni) / *di accompagnamento* (riforme fiscali e degli ammortizzatori sociali).

Pertanto, come è stato opportunamente annotato², le riforme, nella “filosofia” del PNRR, manifestata in modo esplicito nel Piano stesso (pp. 47 ss.), non sono soltanto parte od oggetto delle azioni da compiere, ma ne rappresentano anche i necessari fattori di catalizzazione. Inoltre, come risulta chiaro anche dalle tabelle precedenti, accanto al PNRR – e in modo integrato con esso – lo Stato italiano ha approvato un cd. “Piano complementare”, che prevede investimenti (interni) per ulteriori 30,6 miliardi di euro, per finanziare tutti i progetti ritenuti validi per la ripartenza nazionale e non coperti da sovvenzioni e prestiti del RRF o da altre assegnazioni provenienti dal *Recovery fund*.

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

3. LA GOVERNANCE DEL PNRR: L’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL’ATTUAZIONE

Con decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, il Governo italiano ha adottato una speciale disciplina volta a definire “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

Il decreto in questione definisce compiti e ruoli per l’attuazione del PNRR. Sul piano delle attività di indirizzo e di coordinamento, una funzione preminente è svolta dalla Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal medesimo Presidente del Consiglio. La sua composizione è variabile (possono farvi parte anche rappresentanti degli Esecutivi Re-

² G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, pp. 715 ss.

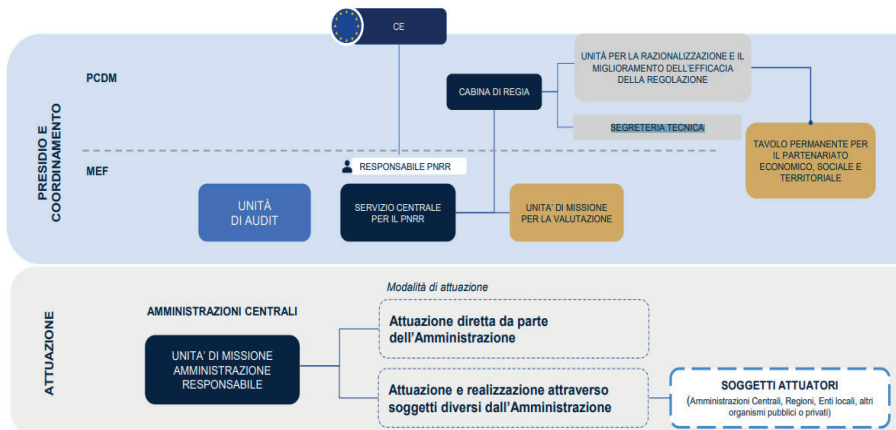
gionali e/o della Conferenza Stato-Regioni e/o dell'ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani o dell'UPI-Unione Province d'Italia, oppure anche altri soggetti, rappresentativi di coloro che sono chiamati ad attuare il Piano). È affiancata da una Segreteria tecnica, da una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione e da un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

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

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono i singoli soggetti attuatori: le amministrazioni centrali (che restano i principali attori), le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi così come definita nel PNRR. Come si può facilmente vedere, questa impostazione considera le autonomie territoriali solo quali interlocutori per effettuare materialmente ciò che il Piano prevede, con un "accentramento" assai spinto. In caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. Si può aprire, in tal modo, uno spazio procedurale per l'esercizio di poteri sostitutivi veri e propri. Infatti, in caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione dei progetti.

Analoghe procedure sostitutive sono previste anche per le ipotesi di dissensi, dinieghi od opposizioni idonei a precludere la realizzazione di interventi del PNRR. Il "centro" dell'amministrazione fornisce anche attività di supporto per i soggetti attuatori, prevedendosi per vari interventi la costituzione di apposite *task force* (con funzione di agevolazione / semplificazione / digitalizzazione delle procedure amministrative necessarie e di trasmissione, per così dire, della relativa *expertise*).

TABELLA H: schema della *governance* del PNRR



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nel decreto legge n. 77/2021 cit. sono adottate anche puntuali (e numerose) misure di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa (specie nel settore ambientale, paesaggistico ed energetico, o in quello della contrattazione pubblica), nella prospettiva di “specializzare” alcune procedure (laddove debbano svolgersi nell’orbita degli interventi previsti dal PNRR), accelerarle (nei tempi come nell’eventuale superamento di snodi procedurali dovuti al necessario recepimento di accordi o intese con gli enti territoriali), sgravarle di oneri o fasi ritenuti superflui ovvero dotarle di organizzazioni “nuove” (con compiti specifici per il PNRR).

In questa direzione sono state apportate alcune modifiche anche alla legge n. 241/1990 (in particolare in tema di inerzia della p.a., silenzio-assenso, annullamento d’ufficio).

È indispensabile sottolineare che il processo di attuazione del PNRR procede in modo strutturalmente circolare e progressivo, coerentemente con quanto già evidenziato in merito al particolare “approccio” che il Piano ha per le riforme. A seconda degli obiettivi e degli interventi da realizzare, infatti, l’attuazione del PNRR sollecita, volta per volta, un “mix” di azioni, sia amministrative, sia normative (queste ultime veicolate, per lo più, da decreti legge – v. decreti-legge n. 80 e 152/2021 – ovvero da disegni di legge di iniziativa governativa approvati dal Consiglio dei Ministri e poi presentati in Parlamento con corsie preferenziali), che si richiamano o presuppongono vicendevolmente: in altri termini, le une consentono e/o giustificano le altre, secondo un meccanismo ricorsivo. Più in generale, si può affermare che è il contenuto del Piano a stimolare la produzione normativa in modo con esso coerente e che, simultaneamente, sono le misure normative a introdurre volta per volta quanto è indispensabile per realizzare gli obiettivi pianificati.

4. NEL FRATTEMPO, UNA RIFORMA COSTITUZIONALE...

Le vicende del PNRR e della sua attuazione si intrecciano anche con una riforma costituzionale.

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

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

Mentre del PNRR si è discusso, e si sta discutendo, molto, di tale riforma si ragiona un po' meno.

A prima lettura il silenzio della comunità nazionale potrebbe considerarsi scontato: chi mai dovrebbe opporsi al riconoscimento espresso, tra i principi fondamentali della Costituzione, dei valori dell'ambiente e della solidarietà intergenerazionale, o della protezione degli animali? Allo stesso modo, chi mai potrebbe negare che anche ragioni ambientali possano, o meglio debbano, legittimamente indurre il legislatore a intervenire nella materia economica?

Il fatto è che con simili cambiamenti si è rotto un tabù persistente del discorso sulle riforme costituzionali, ossia che esse non potessero mai riguardare la prima parte della Costituzione, la tavola immutabile dei valori su cui è fondata tutta l'architettura repubblicana. E va anche sottolineato che si tratta di cambiamenti formalmente non così necessari, dal momento che la tutela dell'ambiente era già stata affermata come principio costituzionale dalla Corte costituzionale (sin dalla seconda metà degli anni Ottanta del Novecento) ed era stata comunque costituzionalizzata, anche in modo espresso (nel 2001), tra le materie nelle quali lo Stato vanta nei confronti delle Regioni una potestà legislativa esclusiva (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.).

Per quanto concerne i diritti delle generazioni future, poi, al di là di quanto si sarebbe potuto derivare dalla sola e attenta lettura dei doveri inderogabili di solidarietà sanciti dall'art. 2 della Costituzione, la Corte costituzionale ne ha già affermato l'importanza decisiva, specie nel contesto delle sue letture progressive della disciplina costituzionale del bilancio. Sarebbe da chiedersi, come si suol

dire, se il gioco valeva la candela. Finora, d'altra parte, anche con riferimento alla tutela degli animali il legislatore non è certo stato assente, e ciò nella direzione non tanto di difendere una risorsa ambientale *tout court* (la fauna), ma di veicolare il riconoscimento del carattere senziente (e, con esso, l'interesse ad evitare forme indebite di sofferenza).

Si deve anche sottolineare che nell'art. 41 si è rivisto l'unico comma di cui molti interpreti evidenziavano, da tempo, la sostanziale inapplicabilità, dato che in materia economica la sovranità statale è largamente condizionata, se non orientata e pre-determinata, dal diritto dell'Unione europea. Perché mai, quindi, modificare una disposizione che di per sé vive, da molti anni, in un (legittimo) limbo di pratica indifferenza?

Non si può trascurare, infine, un ulteriore aspetto critico.

Il silenzio che ha accompagnato questa riforma è pari a quello che ha accompagnato la trasformazione costituzionale di poco precedente, quella relativa al "taglio" dei parlamentari, avvenuta nel 2020. Non si è trattato, neppure in quel caso, di una mutazione di poco momento. Eppure, anche in quell'occasione si è potuto constatare un ampio consenso, che non solo non ha generato alcuna discussione, ma si è posto, come in quest'ultimo caso, in paradossale contrasto con gli accesi conflitti cui avevano dato vita, viceversa, le riforme costituzionali del 2005 e del 2016, bloccate entrambe, come è noto, dal voto popolare. Si ha quasi l'impressione che nel nostro Paese il tema costituzionale diventi importante solo in certi frangenti: o perché "solleticato" dalle contingenze dei rapporti di forza tra le formazioni politiche; o perché, peggio ancora, travolto dalle apparenze del *politically correct*, assecondandosi l'impressione che si possa cambiare tutto se lo si fa, per così dire, con le migliori intenzioni.

Occorre riconoscere, tuttavia, che nella riforma degli artt. 9 e 41 ci sono senz'altro molti profili positivi e, come tali, meritevoli di attenzione.

Il primo riguarda sicuramente la particolare enfasi, di parametro assai forte, che il riconoscimento esplicito della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità può dimostrare dinanzi a politiche pubbliche che possano mettere in dubbio i delicati equilibri del pianeta. In un'epoca storica in cui tanto si cerca di comprendere e di organizzare per fronteggiare i pericoli esiziali del *climate change*, la riforma ha il chiaro senso di promuovere nel novero dell'identità costituzionale italiana la valenza prioritaria della natura.

Un secondo aspetto positivo concerne l'acquisizione dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità come parametro normativo trasversale e sistemico, in piena corrispondenza con le evoluzioni più moderne della disciplina legislativa di settore, nazionale come europea, e così in parziale, aperta discontinuità con le letture (dalle quali anche la Corte costituzionale, assieme ai giudici civili e penali, aveva preso originaria ispirazione) per le quali quello ambientale è innanzitutto l'oggetto di un "diritto", che si lega ad un certo modo di gestire il paesaggio e di tutelare la salute. Si può dire, in buona sostanza, che gli "echi" suscitati dalle parole utilizzate nella riforma sono molto rilevanti, perché rimandano al princi-

pio dello sviluppo sostenibile, alludono alla centralità dei servizi ecosistemici e della c.d. “resilienza”, richiamano l’esigenza di guardare al fenomeno ambientale come ad un tutto complesso (e comprensivo, dunque, dei processi dell’economia circolare): presuppongono, in definitiva, l’adesione ad un modello nel quale le decisioni pubbliche, lungi dal fondarsi sulla prevalenza di una volontà puramente politica, devono giustificarsi razionalmente, in base a parametri scientifici, e devono inserirsi in un ciclo di programmazione e verifica costanti.

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

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

C’è anche dell’altro. Se è vero che la riforma costituzionale ha “formalizzato” tra i principi fondamentali una nozione intrinsecamente dinamica della tutela dell’ambiente, la stessa nozione che, in altri termini, si è già affacciata nel diritto italiano vigente per effetto del diritto dell’Unione europea, non è allora possibile che, in base alla modifica sopra descritta dell’art. 41, il legislatore possa farsi promotore di un intervento capace di rafforzare ulteriormente quell’ispirazione europea e di mettere viepiù al centro i poteri dello Stato, titolare da tempo (come si è ricordato) di una potestà legislativa esclusiva? Le Regioni, in tal modo, sarebbero definitivamente escluse, più di quanto non lo siano ora, dalla partecipazione alla concretizzazione responsabile di alcuni grandi principi? Inoltre, siamo proprio sicuri che l’intervento rafforzato dello Stato in materia ambientale, così concepito, sia un intervento sempre e comunque destinato a rivelarsi come compatibile con il delicato e diffuso intreccio di culture e di sensibilità collettive presenti nel nostro Paese? Non può concretarsi come ulteriore veicolo di politiche pubbliche sinergiche con il prevalente obiettivo di liberare, sia pur in modo “felicemente” sostenibile (e socialmente utile), specifiche forze produttive, proiettate e garantite in modo uniforme su tutto il territorio?

5. DALLA TUTELA DELL'AMBIENTE AL PNRR: UN DIRITTO "PROGETTUALE" ANIMATO DAL "CENTRO"

La sensazione che ci si trovi virtualmente dinanzi a una nuova, e per certi versi inedita, stagione di attuazione costituzionale, foriera di grandi rischi e di altrettanto grandi opportunità, è davvero molto forte.

L'idea di una presenza determinante delle istituzioni pubbliche del "centro", impegnate a veicolare nel contesto di un programma articolato il raggiungimento diffuso e coordinato di obiettivi trasversali di trasformazione/transizione profonda (ecologica e tecnologica), costituisce la pietra angolare anche del fitto quadro di interventi previsto dal PNRR.

La struttura e il contenuto di questo inedito piano paiono esemplificare, dandogli improvvisa e sorprendente sostanza, proprio il paradigma amministrativo complesso e "adattivo" che la riforma costituzionale ha voluto introdurre, con una proiezione materialmente riformatrice che non ha precedenti, e che esula dai confini strettamente ambientali, ridefinendo anche quelli prettamente sociali e di "cittadinanza" (politica come amministrativa).

Il PNRR, infatti, pur lasciando invariate la cornice formale e le competenze dei tanti soggetti pubblici e privati "chiamati a raccolta" come soggetti attuatori (tra cui vi sono, in ogni caso, anche gli enti territoriali dotati di autonomia costituzionalmente garantita), li costringe a farsi parte attiva e a rispondere con sollecitudine a una strategia di amplissima portata, specie in forza degli ingenti investimenti che spingono tale sollecitazione e che sono intesi, per l'appunto, a finanziare le azioni di volta in volta rilevanti. *O bere o affogare*, verrebbe da dire, con la conseguenza che, come soggetti attuatori, gli enti pubblici territoriali si trovano nella condizione di chi, per un verso, deve in qualche modo rinunciare, anche solo in parte, alla fissazione propria dei confini e delle proiezioni contingenti della rispettiva attività di governo, per altro verso, può mutare agenda e avvalersi dell'alleanza con lo Stato per fare cose che altrimenti richiederebbero un circuito di elaborazione molto più lento o, per meglio dire, molto più esposto alle incostanze e fibrillazioni "soggettive" del rapporto tra politica e amministrazione.

L'approccio, in altri termini, è "sistemico" – mira a coinvolgere tutte le parti della Repubblica – e si fonda su "incentivi" economici di importanti dimensioni, a loro volta "negoziati" dallo Stato sul piano europeo: carattere, quest'ultimo, che, in linea di massima, muove gli enti territoriali, coerentemente con ciò che deve garantire lo Stato stesso, non tanto a "spendere" – nelle direzioni di cui sono di volta in volta responsabili in virtù di corrispondenti attribuzioni – un quantum di risorse predefinito, ma a "impiegare" un budget specifico – pagabile in tutto o in parte – in attività puntuali che devono dimostrarsi adeguate al raggiungimento dei più ampi scopi del piano e che, soprattutto, devono realizzarsi secondo modalità verificabili e rendicontabili.

In questo senso, l'approccio in esame è "oggettivo", dal momento che esso non premia l'espressione "a cascata" di esigenze amministrative disegnate dalla

sola volontà politica degli organi di governo degli enti pubblici territoriali, ma si concentra sulla possibilità di risolvere specifici problemi amministrativi di interesse generale, disegnando per ciascuno di essi un abito nuovo e coinvolgendo nella sua realizzazione tutte le forze che possano trarvi un effettivo vantaggio. Sono quei problemi, in altre parole, che, avendo attirato una manifestazione di interesse e una correlata azione di finanziamento, si pongono a criterio di buon andamento, per l'erezione di un'organizzazione e di un *modus procedendi* che, ex art. 97, comma 2, Cost., siano proporzionali all'imparziale raggiungimento dello scopo di interesse pubblico.

Le prerogative istituzionali degli enti territoriali, per tale via, vengono funzionalizzate, e ciò si dà attraverso un meccanismo in cui la funzionalizzazione non è imposta *a priori*, ma discende dalla necessità, al fine di poter contare sulle grandi disponibilità dei connessi finanziamenti, di adottare un metodo in tutto e per tutto progettuale; un metodo, in altre parole, che nel suo svolgersi, pur essendo finalizzato a dare prevalenza alla singola *cosa* da realizzare, dovrebbe orientare gli stessi enti territoriali ad assimilare sembianze e linguaggi diversi da quelli finora assunti, cambiando i volti dell'amministrazione. E simile prospettiva, peraltro, dovrebbe potersi sviluppare con l'aiuto sussidiario dell'amministrazione statale, che non solo funge, a suo modo, da regista e da "controllore" di ultima istanza (nel monitoraggio come nell'eventuale attività sostitutiva), ma è tenuta a mettere a disposizione (come si è accennato) specifiche *task force* di supporto, a capacitazione finale degli enti che si vogliono fattivamente coinvolgere in specifici progetti.

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

In primo luogo è opportuno rilevare una sorta di continuità rivelatrice tra le trasformazioni così trascurate e quanto si è potuto verificare da tempo nel contesto del cd. "diritto delle città".

È proprio in quel contesto, infatti, che, grazie alle potenzialità ricostruttive insite nella lettura dell'art. 118, comma 4, Cost., si è potuta isolare l'esistenza di legittimi spazi operativi nei quali – salvo un irrinunciabile potere di coordinamento complessivo in capo all'ente di governo – le amministrazioni pubbliche degli spazi cittadini non procedono esclusivamente mediante l'esercizio di prerogative istituzionalmente predefinite, ma possono animarsi di progettualità fondate su di un singolo interesse generale, da concretare in una specifica fattispecie, e come tali partecipate dalle forze vive della società che intendano promuovere quell'interesse, contribuendo ad una sua diretta e creativa realizzazione.

È inevitabile notare – a questo punto – che, nel caso del "diritto delle città" (come disciplina volta a studiare e regolare i fenomeni di amministrazione sussidiaria e condivisa ora richiamati), l'iniziativa finalizzata a stimolare lo slittamento del metodo amministrativo da un modello per così dire "statico" ad un diverso e opposto modello "dinamico" proviene dal basso. Viceversa, nel caso del PNRR,

e dell'approccio sistemico e adattivo da cui è percorso, lo spunto ad assumere un paradigma differente proviene dall'alto; anzi, è fortemente incentivato dai vertici dello Stato apparato e, pur volendo suscitare reazioni plurali, sinergiche e convergenti, è attraversato da un movimento vistosamente accentratore.

Il profilo può sembrare apertamente contraddittorio, anche se ci si dovrebbe porre, al contempo, due interrogativi: se da un lato è vero che l'art. 118, comma 4, Cost. impone a tutta la Repubblica di favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», non è forse vero che la posizione di un criterio di favore potrebbe comunque precedere l'attivazione di chi intenda coglierlo? Inoltre, al di là di tale ragionamento, non si può ammettere che il principio di sussidiarietà qui evocato funzioni in entrambe le direzioni, e che esso possa, pertanto, giustificare sia un attivismo istituzionale molto spinto, di sollecitazione forte, sia un meccanismo di riconoscimento e accompagnamento (e così di inclusione e valorizzazione) di progetti provenienti da altri soggetti?

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

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

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

Se così fosse, si tratterebbe, semplicemente, di combinare due prospettive: quella che promuove lo Stato a coordinatore e programmatore di azioni (in base all'art. 41, u. comma) che, per il raggiungimento da parte della Repubblica di finalità sociali e ambientali preminenti (come sono quelle ex art. 9 Cost.), stimola o riconosce (a seconda dei casi) progetti che tutti gli enti territoriali hanno il dovere di promuovere, e che anche lo Stato ha il dovere di "garantire" sul piano sovranazionale, nel rispetto delle corrispondenti prerogative; ma anche quella

per cui questi stessi enti hanno il pari dovere, nella cornice indotta dallo Stato come in quella autonomamente prefigurabile in base al sistema delle competenze costituzionalmente stabilite, di abbracciare pienamente la logica progettuale e di “aprire” le forme dell’organizzazione e dell’azione a tale scopo predisposte al contributo che la società civile possa autonomamente fornire.

Va evidenziato come, anche in ragione di quanto qui argomentato, non sia un caso che il “cantiere” del PNRR meglio rappresenti il luogo nel quale gli orizzonti più progressivi delle trasformazioni progettuali delle città possono trovare terreno fertile.

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

6. ALCUNE CONCLUSIONI (DI TENDENZA)

La rappresentazione sintetica così fornita consente di svolgere alcune osservazioni sulle tendenze di ampio respiro che i processi di gestione e attuazione del PNRR possono generare sulle trasformazioni del diritto amministrativo italiano.

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

– *l'apparizione e il radicamento di un nuovo "metodo" per le riforme istituzionali:*

L'approccio tradizionale alle riforme istituzionali presentava un tenore assai riconoscibile e in qualche modo prevedibile: si cercava, cioè, la soluzione "ideale", "generale e astratta", da applicarsi "a regime" e da verificare "in un tempo medio / lungo".

Il PNRR privilegia, viceversa, un metodo "empirico", "puntuale", che si esprime "nell'immediato" e si alimenta, non a caso, delle esigenze della "transizione". Il Piano, in altre parole, non ambisce a cambiare programmaticamente la complessiva organizzazione istituzionale del Paese; i cambiamenti vengono "indotti" dalle esigenze di realizzazione del Piano, secondo un approccio che si potrebbe definire "evolutivo".

– *l'assunzione coerente di una prospettiva diffusa e progettuale, con conseguente ricollocazione del rapporto tra politica e amministrazione e con promozione di un prevalente diritto amministrativo "delle cose";*

– *il rilancio della programmazione / pianificazione secondo un modello "sistemico", "oggettivo" e "adattivo";*

– *la digitalizzazione come fattore di unificazione amministrativa (sul piano organizzativo come su quello strettamente funzionale):*

Come è stato osservato³, l'importanza della digitalizzazione quale fattore di unificazione amministrativa è messa in luce molto bene dallo stesso PNRR, "quando, trattando dell'obiettivo della «interoperabilità dati» (p. 89), raffigura il tradizionale modo di essere delle diverse amministrazioni come un insieme di «silos verticali, non interconnessi tra loro», e di modificarne «l'architettura e le modalità di interconnessione tra le basi dati», secondo un principio di trasversalità e universalità di accesso, in modo che le informazioni non siano «frammentate tra molteplici enti» ma «a disposizione 'una volta per tutte' per le amministrazioni in modo immediato, semplice ed efficace». Al passaggio dai silos verticali privi di interconnessioni a strutture piane di cui ogni punto sia agevolmente raggiungibile da ogni altro sembra bene collegarsi quella che il PNRR chiama «transizione al cloud» di programmi e basi di dati delle singole amministrazioni (anche, ma non solo, sulla base di un'infrastruttura strategica pubblica) e la fissazione di strumenti comuni di sicurezza informatica".

Questa unificazione di linguaggi e di strumenti "comuni" non potrà che avere conseguenze sul ruolo di ciascuna amministrazione e sulla ridefinizione di competenze e poteri corrispondenti.

Se questi sono alcuni dei principali profili di sviluppo tendenziale del diritto amministrativo italiano come influenzato dall'attuazione del PNRR, non si possono trascurare anche gli *aspetti critici*, che sollecitano inevitabilmente una riflessione:

– il "diritto amministrativo del PNRR" enfatizza alcune trasformazioni tipiche – ma anche assai discusse – di tutto il "diritto amministrativo delle crisi" vissute

³ G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, cit.

negli ultimi 15 anni (centralizzazione, partecipazione “ridotta” al suo ruolo strettamente funzionale / progettuale, de-responsabilizzazione delle normali / ordinarie attività di indirizzo politico-amministrativo, aumento della normativa “eccezionale”, complicazione degli oneri gestionali in capo alle amministrazioni etc.);

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

– va considerato il rapporto tra le operazioni amministrative di spesa previste nel PNRR e la presenza sempre più forte della giurisdizione (soprattutto di quella amministrativo-contabile) nella definizione della “vita concreta” delle istituzioni e della responsabilità dei funzionari pubblici;

– va misurato l’impatto generale di tutte queste evoluzioni sulla configurazione della cittadinanza amministrativa, già improntata, in modo preponderante, al modello della “cittadinanza d’utenza”.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Fabbrini F., *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Falcon G., *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, pp. 715-723.

Green Deal europeo ed efficientamento energetico della P.A. Buone pratiche di partenariato pubblico-privato per la rigenerazione urbana

ENRICO CONTE

Già Direttore Dipartimento Lavori Pubblici e project financing nel Comune di Trieste

1. PREMESSA

Lo scritto raccoglie i contenuti del Corso dedicati al *Green Deal* europeo e ai contratti di efficienza energetica, collocandoli nel quadro di un insieme di principi e di metodologie che ispirano operazioni di rigenerazione urbana.

Le novità del contesto intervenute a chiusura del Corso – istituito per accompagnare i primi passi di attuazione del PNRR dopo la pandemia – la guerra in Ucraina, la crisi energetica e la siccità senza precedenti dei mesi estivi, hanno influenzato la stesura del testo.

Se sotto il profilo regolatorio poco è mutato¹, decisamente rilevante sarà l'impatto che il contesto eserciterà sia sull'applicazione delle Missioni del PNRR che sulle modalità che verranno utilizzate per la predisposizione di bandi e progetti.

Si auspica che l'effetto indiretto della pandemia prima, e poi della guerra, possa essere l'acquisizione di una maggiore consapevolezza sulle modalità di

¹ Si segnalano le Comunità energetiche, disciplinate dal d.lgs.n. 199 dell'8 novembre 2021, che ha attuato la Direttiva UE 2018/2021 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili: gli artt 30 e 31, disciplinano, rispettivamente, l'autoconsumo di energie rinnovabili e le comunità energetiche rinnovabili; Enea, *Vademecum 2021, sulle comunità energetiche e legge Regione Emilia Romagna*, 5, 2022; G. Boccaletti, *La scienza del clima è di nuovo una questione di sicurezza nazionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2022.

prevenzione e gestione dei fenomeni catastrofici, naturali o economico-sociali, nell'adeguata considerazione dell'impatto delle azioni umane e delle loro implicazioni su scala planetaria².

L'argomento trattato nel testo è di natura multidisciplinare, in ragione del fatto che il tema del *Green Deal*, e dei contratti di rendimento energetico, si pone al confine tra materie, giuridiche, economiche, tecniche e, non ultimo, sociologiche. Lo spirito del Corso sul PNRR nel quale si è inserito questo argomento, è stato quello di fornire a dirigenti e funzionari della PA un supporto non solo di tipo specialistico, o sulle nuove procedure di semplificazione, quanto spunti metodologici e interrogativi sui "perchè" di un periodo storico di grandi cambiamenti che vanno colti, sia nella loro dimensione globale (climate change) che locale (rigenerazione urbana).

I contratti di rendimento energetico, d'altronde, non costituiscono solo un mezzo per efficientare il patrimonio immobiliare pubblico, contribuendo alla diminuzione dei gas climalteranti, ma costituiscono un "modello di collaborazione pubblico-privato che può assolvere a ruolo di reale driver di innovazione per stimolare" la competitività sia del settore privato, che lo spirito di intraprendenza delle P.A.³.

2. IL GREEN DEAL DEL 2019, IL NEXT GENERATION EU E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. ALCUNI DATI DISPONIBILI SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Il *Green Deal* europeo è un Patto per il clima (11.11.2019), un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

Di fronte al cambiamento climatico in corso, acclarato dalla scienza e dai modelli analitici, l'intervento dei Governi per attenuare l'aumento della temperatura e le conseguenti rilevanti trasformazioni dell'ecosistema e impedire il peggioramento di tali fenomeni su scala mondiale è fondamentale. Sul tema gli obiettivi europei, ma anche quelli globali, sono ambiziosi e finalizzati ad una completa decarbonizzazione del sistema – *Net-Zero* – e al rafforzamento dell'adozione di soluzioni di economia circolare, a protezione della natura e delle biodiversità e a garanzia di un sistema alimentare sano e rispettoso dell'ambiente.

Ulteriori obiettivi del Patto, tra i più rilevanti, sono l'accelerazione della transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente e la costruzione e ristrutturazione in modo efficiente, sotto il profilo energetico e delle risorse utilizzate (con

² Si rinvia alla bozza di Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, presente dal 2018 sul sito del Ministero della Transizione Ecologica (leggasi R. Luna, in *La Repubblica*, 6 luglio 2022, e le recenti decisioni del Parlamento europeo che, cedendo al nuovo contesto alimentato dalla guerra in Ucraina e al ricatto energetico in atto, ha etichettato come green il gas e l'energia nucleare, leggasi F. De Benedetti, in *Domani*, 7 luglio 2022).

³ V. Vecchi, *Come formare i manager pubblici*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2022.

attenzione al risparmio energetico, alla riqualificazione dei sistemi tecnici per l'edilizia e all'installazione di impianti a energie rinnovabili), tenuto conto del dato di fatto che, il 75% del patrimonio edilizio dell'UE ha prestazioni energetiche scarse ed è stato costruito prima della vigenza delle leggi sui requisiti energetici⁴.

Nello spirito dei programmi europei, le azioni indicate nel Patto vanno in direzione dello stimolo della ricerca, dell'innovazione e della creazione di catene del valore; di un'impostazione sistemica nella soluzione dei problemi, della sperimentazione in tutti i settori e le discipline; dell'accessibilità e interoperabilità come pilastri dell'innovazione guidata da infrastrutture digitali (super computer quantistico, dal *Bit* al *Qubit*), cloud, reti ultraveloci, Intelligenza Artificiale e dati accessibili, per semplificare le decisioni collettive; del dialogo con i cittadini e delle azioni di responsabilizzazione delle comunità, con valorizzazione della dimensione urbana delle politiche di coesione a sostegno delle strategie di sviluppo urbano sostenibile.

Il *Green Deal* è, in sintesi, una strategia di crescita finalizzata a trasformare l'Unione Europea in una società equa e prospera e a disaccoppiare la crescita economica dall'uso sconsiderato delle risorse, con miglioramento delle prospettive e della qualità di vita delle generazioni future.

Le indicazioni di indirizzo europee richiedono, tuttavia, un approccio e una visione culturale che si traduca in una prospettiva sistemica e multidisciplinare. Tale necessità è ancora più evidente dopo che la pandemia ha ulteriormente messo in luce come tutto il mondo sia collegato, e non solo dalla rete internet.

Il passaggio dal *Green Deal* al *Next Generation EU* – strumento di sostegno addizionale temporaneo e finanziario, deliberato dalle Istituzioni euro-unitarie – si è verificato in ragione della necessità di gestire i gravi effetti depressivi delle economie nazionali conseguiti alla pandemia.

Con tale Piano, l'Unione Europea, oltre allo stanziamento complessivo di 1,083 miliardi di euro, definito nel Quadro Finanziario pluriennale QFP 2021/2027, ha messo a disposizione degli Stati membri risorse aggiuntive per un ammontare di 750 miliardi, ripartite nel triennio 2021-2023 e articolate nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), al quale è riservato il più rilevante finanziamento di 672,5 miliardi di euro – finalizzato al sostegno degli stati membri nell'attuazione di riforme e investimenti volti al superamento delle gravi crisi economiche interne – e il *ReactEU* (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), rivolto all'incremento delle risorse previste dai Fondi strutturali europei (FSR, FSE, FEAD).

Attraverso questa misura straordinaria di sostegno finanziario risultano individuati sei settori di intervento – pilastri – verso i quali orientare gli impegni

⁴ La Commissione ha adottato la strategia "*Renovation Wave*" (Ondata di ristrutturazioni) per l'Europa, con l'obiettivo di raddoppiare il tasso annuo di ristrutturazione energetica degli edifici, residenziali e non, entro il 2030 e per favorire le ristrutturazioni energetiche profonde: "*Renovation Wave: doubling the renovation to cut emissions, boost recovery and reduce energy poverty*", in www.ec.europa.eu.

dell'Unione Europea e degli Stati membri, da finalizzare non solo al superamento delle difficoltà economiche interne, ma anche allo sviluppo dei sistemi nazionali verso modelli tecnologicamente evoluti, sostenibili per l'ambiente e inclusivi sul piano sociale. Uno dei sei settori, per quel che interessa in specie, è la "Transizione verde".

I rilevanti obiettivi del *Green Deal* – sostenuti oggi anche dal *Next Generation EU* - risultano recepiti, e ulteriormente ampliati, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi, PNRR), positivamente valutato dalla Commissione europea quanto alla sua congruenza con il modello indicato dall'Unione.

Mai l'Italia ha conosciuto, dal secondo dopoguerra⁵, una stagione così intensa di programmi e progetti pubblici, sorretta da risorse reali, da un rigido cronoprogramma e da una diffusa consapevolezza delle semplificazioni necessarie.

Il PNRR sviluppa una serie di "Missioni", tra le quali sono centrali quelle riconducibili alla transizione amministrativa, verde e digitale. La caratteristica dei programmi e dei progetti riconducibili al piano non è solo quella dell'essere finanziati da soldi pubblici (molti) ma soprattutto quella del dover essere interdipendenti, strutturali e duraturi. Se la cifra pre pandemia dei progetti complessi era di dover essere coordinati e integrati con altri di analogo spessore, quella post pandemia è, infatti, l'interdipendenza, come ha anche dimostrato il fenomeno della diffusione del virus prima, quello della battaglia per sconfiggerlo poi.

La Rivoluzione verde e la Transizione ecologica, legate con il filo conduttore della rigenerazione urbana, costituiscono la Missione 2 del PNRR. La centralità di questa transizione – opportunità straordinaria per l'Italia, considerati il valore del nostro ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità, la configurazione geografica e gli abusi ecologici che accrescono il rischio climatico e, infine, l'abbondanza di alcune risorse rinnovabili (sole e vento) contro la relativa scarsità di risorse (non rinnovabili) quali il petrolio e il gas naturale – è resa più comprensibile dall'esame di alcuni dati disponibili.

Per assicurare la "neutralità carbonica" entro il 2050, è necessaria una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra (GHG) di almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990⁶. Dal 1990 al 2020, il „Vecchio Continente“ ha abbassato le proprie emissioni del 34%: in dieci anni (entro il 2030) è richiesto uno sforzo enorme per conseguire il 55% di riduzioni⁷.

Con riferimento al grado di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, l'obiettivo principale indicato dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima – PNIEC per il 2030, recepito nella normativa nazionale dal d.lgs. 8.11.2021, n. 199, prevede

5 Doveroso richiamare il Piano Marshall del 1948 con il quale gli Usa, nel secondo dopoguerra, vollero rinanziare la ricostruzione post bellica non solo in Italia.

6 "Climate Target Plan" (Piano degli obiettivi climatici), in www.ec.europa.eu.

7 Dal 1990 al 2020 le emissioni sono quadruplicate nel sud dell'Asia (che comprende India e Cina) e nel medio Oriente. Il Nord America una riduzione del solo 6%. Cfr. G. Grimalda, *Se gli Accordi climatici falliscono*, in *Il Mulino*, 1, 2022.

una quota sui consumi finali lordi complessivi (CFL) di energia primaria coperta da fonti rinnovabili pari al 30%, con un aumento di 13 punti percentuali rispetto al target del 17% fissato per il 2020 dalla Direttiva 2009/28/CE.

La stessa quota nel 2020 è risultata pari al 20,4%⁸, ma sul valore in crescita rispetto al 2019 (18,2%) ha avuto effetto la contrazione dei consumi registrata nel 2020 a causa della pandemia. Negli anni dal 2015 al 2018, la quota all'esame ha oscillato tra il 17% e il 18% (2015: 17,5%; 2016: 17,4%; 2017: 18,3%; 2018: 17,8%).

Sono dati da tenere presenti, nella decisione delle politiche pubbliche, se si vuole raggiungere l'obiettivo così ambizioso del PNIEC e favorire il passaggio ad un sistema più *green*, attraverso il miglioramento energetico, la riduzione al minimo dei consumi di energia e l'impiego di fonti di energia rinnovabile.

Il PNRR – tenuto conto che per la Missione 2 lo Stato italiano ha stanziato 59,47 miliardi di euro, la maggior parte dei quali assegnati al Ministero della Transizione ecologica – può essere un acceleratore nei processi di rigenerazione urbana e rurale, grazie alla previsione della realizzazione di una serie di misure, quali la rigenerazione energetica di edifici, pubblici e privati, in chiave di sostenibilità.

L'efficientamento energetico è considerato, infatti, una delle leve più forti per la riduzione delle emissioni nel nostro Paese, che ha un patrimonio edilizio per il 60% con esistenza superiore a 45 anni. E i *bonus* edilizi, oltre che promuovere il risparmio energetico, hanno oggettivamente prodotto l'effetto positivo del rilancio di un settore molto colpito dalla crisi economica⁹.

Potrebbe, tuttavia, non essere sufficiente puntare su politiche su scala nazionale o urbana (le città) quando gli effetti sul clima si misurano su scala planetaria, solo che si pensi che l'India non ha raggiunto un miliardo di tonnellate di carbone immesso nell'atmosfera, la Cina è a 4 miliardi (3 tonnellare *pro capite*), e ancora considerando che India e Cina stanno seguendo la strada occidentale nell'uso dei combustibili fossili, con questa sequenza nel loro sistema di sviluppo: carbone, petrolio e gas.

L'Europa, dal canto suo, emette l'8% dei gas climalteranti: la concentrazione di CO₂ nell'atmosfera misurata dalla curva di Keeling nel 1992, al momento della conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992 era di 360 ppm (parti per milione), ora si sta avvicinando a 420 ppm e raggiungerà 450 ppm prima del 2050.

Negli ultimi cinquant'anni, va aggiunto, è stato alterato il 75% delle terre emerse, il 66% dei mari e degli oceani. Lo sfruttamento esteso delle risorse non può essere protratto, ha mutato il clima e portato all'estinzione di specie animali e vegetali.

Accanto all'economia circolare, da usare come sistema nei diversi comparti industriali delle città per ridurre i consumi di materie prime e limitare i rifiuti, occorre rigenerare gli ecosistemi agroforestali e marini: il suolo è una risorsa

⁸ Fonte: GSE su dati GSE, TERNA.

⁹ Non vanno sottaciute, per gli effetti sul sistema economico nazionale, le ingenti truffe e frodi fiscali connesse alla diffusione di crediti d'imposta inesistenti e favorite dall'assenza iniziale di adeguati meccanismi di controllo e delle quali ha dato diffusamente notizia la stampa nazionale.

non rinnovabile, occorrono più di 2000 anni per formare 10 cm di terreno fertile, punto di partenza per la produzione di risorse alimentari e di forza rigenerante, grazie alla sua capacità di catturare anidride carbonica dall'atmosfera¹⁰.

L'Italia è considerata a rischio di desertificazione per il 21% dell'intero territorio nazionale. In Europa, il 20% della superficie è soggetta ad erosione e desertificazione.

Decarbonizzare e rigenerare, porre al centro la salvaguardia del suolo e delle acque dolci e salate, come matrici dalle quali provengono i nostri alimenti, è fondamentale. Come rigenerare le foreste, le aree marginali, le zone costiere e i siti industriali dismessi. Tale rigenerazione deve completarsi nelle città dove, solo in Europa, si concentra il 60% della popolazione. Diventeremo tutti cittadini, entro il 2050 il 70% della popolazione abiterà in città, dove per ora vive già il 50% degli abitanti del pianeta.

Si arriverà ad avere megalopoli come Tokyo con oltre 30 milioni di persone, una "città globale", la cui economia equivale a quella della Corea del Sud¹¹, e come Jing Jin-Ji in Cina, con 100 milioni di abitanti.

Il pianeta va verso un aumento delle temperature di almeno 3 gradi, rispetto ai livelli preindustriali, nell'arco del XXI secolo. Solo interventi più radicali di quelli approntati sinora consentiranno di evitare una prospettiva catastrofica. Con 3 gradi in più su scala planetaria, l'unica certezza è che non esiste un modello capace di prevedere il complesso delle possibili reazioni a catena e la velocità alla quale le città potrebbero essere sommerse dalle acque o divorate dal clima desertico.

Considerate le altre fonti di degrado in corso, è anche possibile che i primi segnali della catastrofe provengano da altri fronti, come il collasso accelerato della biodiversità, l'acidificazione degli oceani o la perdita di fertilità dei suoli.

Il teorico dell'incertezza Taleb sostiene che in situazioni di incertezza radicale dovrebbe valere il principio di massima precauzione. "Si dovrebbe dare – così Gianluca Grimalda citato nella nota 6 – molto più peso di quanto i modelli statistici permettano, alla possibilità di eventi catastrofici, anche se questi hanno una probabilità di verificarsi bassa... ignoriamo i segnali che ci giungono dall'ambiente, ignoriamo la scienza e sembra che stiamo aspettando che la catastrofe ci travolga prima di agire... l'interazione del cambiamento climatico deve tenere conto di una particolare caratteristica degli ecosistemi naturali, cioè che hanno dei punti di non ritorno (*tipping point*), per cui essi rimangono in uno stato di stabile fino a quando la temperatura non eccede un livello di soglia"¹². È possibile anche prevedere – così

¹⁰ Per la FAO il 33% dei suoli è degradato. In Europa il 20% della superficie è soggetta ad erosione e desertificazione.

Prima della pandemia da Covid 19 si puntavano gli occhi al cielo, adesso – così Paolo Fava, professore ordinario di bio-tecnologia a Bologna – occorre abbassare lo sguardo sul mare e sulla terra. Occorre poi non dimenticare i rifiuti derivanti dall'elettronica, in cinque anni, l'*hardware* in disuso, è aumentato del 21%.

¹¹ New York genera un PIL analogo a quello della Spagna.

¹² C'è da chiedersi se la tragedia del ghiacciaio della Marmolada del 3 luglio 2022 che ha provo-

Thomas Piketty – reazioni ostili contro i Paesi e i gruppi che hanno maggiormente contribuito al disastro, a cominciare dalle classi più prospere degli Stati Uniti, senza dimenticare le responsabilità dell'Europa e del resto del mondo.

Non è forse inutile ricordare che i paesi del nord del mondo, malgrado la percentuale limitata di popolazione della terra (il 15% della popolazione mondiale per l'insieme di USA, Canada, Europa, Russia, Giappone) sono responsabili dell'80% circa delle emissioni di CO₂ accumulate dall'inizio dell'epoca industriale.

In questo contesto si colloca, nel novembre 2021, una nuova Conferenza sul Clima, Cop 26, che si chiude con gli Accordi di Glasgow, nei quali si registrano, a differenza dai pur apprezzabili (ma più astratti) Accordi di Parigi del 2015, primi timidi impegni e misure più concrete.

Dopo la conferma degli obiettivi di Parigi di contenimento dell'aumento della temperatura a +1,5 % (calcolato partendo dall'inizio dell'era industriale) e di azzeramento delle emissioni (senza impegni stringenti), trovano previsione, in particolare, l'arresto della deforestazione entro il 2030 e la riduzione delle emissioni di metano del 30% rispetto al 2020, entro il 2030.

Sotto la pressione di India, Cina e Arabia Saudita, risulta, tuttavia, indebolito l'impegno ad uscire dal carbone e ad eliminare i sussidi ai combustibili fossili, così come è stata bloccata la proposta dei Paesi più poveri di creare un sistema di compensazione dei danni loro causati dall'inquinamento dei Paesi ricchi.

Pur essendo stato promesso uno stanziamento di 100 miliardi all'anno per finanziare la transizione ecologica dei Paesi più poveri, le prime risorse da erogarsi sono state previste per il 2023.

È stato inoltre trovato un accordo sul sistema che consente alle aziende di compensare le emissioni di CO₂ con progetti zero carbone nel mondo, ma l'opportunità offerta non è, secondo le ONG¹³, garanzia idonea ad impedire il raggiro delle regole.

In sintesi, può dirsi che le problematiche ambientali sembrano meglio percepite, ma occorrerebbe fare in modo che gli impegni assunti non siano *greenwashing*¹⁴.

Altri dati. In Francia e in Germania la decarbonizzazione nella siderurgia è prevista per il 2040.

In Italia, segnali, non sempre lineari, arrivano da Taranto, ex Ilva, ora Acciaierie Italia, gruppo misto pubblico e privato franco indiano di Arcelor Mittal (nel 2022 la parte pubblica-Invitalia salirà al 60%), dove si è ipotizzata una decarbonizzazione totale entro 10 anni, con approdo a idrogeno verde e con un mix di ciclo integrale e forni elettrici alimentati con gas e preridotto¹⁵.

cato 11 morti o la secca del fiume Po non rientrano in questa casistica.

13 Così Power Shift Africa, dopo la Conferenza di Glasgow 2021.

14 Klauss Lenaerts e Simone Tagliapietra, Think-Tank Bruegel di Bruxelles.

15 Il fabbisogno energetico del siderurgico di Taranto è pari al 4% dell'intero Mezzogiorno (ecco l'importanza degli impianti per energia sostenibile), con i collegati problemi del ciclo di produzione che impatta significativamente sulla città e sull'occupazione; V. Petrini, *Il cielo oltre le polveri*, Solferino, Milano, 2022, ripercorre la vicenda umana, sociale, economica e giudiziaria di

L'Ocse sostiene che l'obiettivo di ridurre le emissioni possa essere raggiunto solo se i governi terranno pienamente conto degli aspetti sociali associati al perseguimento di politiche climatiche ambiziose, garantendo una transizione inclusiva basata sul dialogo e sulla creazione di consenso tra le parti attive del mercato del lavoro, per guidare e facilitare la riallocazione delle risorse umane.

Può allora sostenersi che la transizione verde – così Guntram Wolf, economista tedesco – procede con fatica in Occidente, tanto che difficilmente sarà centrato l'obiettivo di contenere l'innalzamento del clima di un grado e mezzo.

In Oriente il processo deve ancora iniziare. Appare difficile che Cina e India, che stanno costruendo la loro classe media e cercando di gestire la difficile crisi post pandemica, accettino di fermarsi per non inquinare.

La ricerca di soluzioni alla questione climatica è passata, grazie alla pandemia, da fatto marginale a priorità globale, non solo dei Governi, ma anche dei cittadini¹⁶, la cui sensibilità su questo tema è cresciuta in maniera costante e esponenziale, e non solo tra le giovani generazioni.

È sempre più condivisa l'idea che non si tratti solo di ridurre l'impatto umano sul clima, ma che si debba passare a un nuovo "modello culturale" che inglobi al suo interno un modello economico-sociale e più in generale la considerazione e valutazione del benessere futuro all'interno dei processi decisionali, individuali e collettivi.

Dal lato della domanda, aiuta ad andare in questa direzione tutto ciò che aumenta la consapevolezza dell'importanza di adottare e promuovere comportamenti di consumo e investimenti privati che favoriscano lo sviluppo sostenibile. Ciò riguarda anche i consumi culturali e l'impegno sociale, quando aiutano a generare valore collettivo nel territorio nel quale crescono le nuove generazioni.

Dal lato dell'offerta, è altrettanto importante far incontrare tale crescente consapevolezza con beni e servizi sul mercato, coerenti con la transizione verde e digitale, in grado di rivolgersi in modo conveniente ed efficace¹⁷

La prioritaria necessità di gestire il cambiamento climatico viene tuttavia oggi rimessa in discussione dalla guerra in Ucraina, che riduce le possibilità degli Stati di lavorare insieme e tramite accordi, come invece è necessario, vista la sempre maggiore interdipendenza tra aree geografiche e sistemi.

Intanto il pianeta non può aspettare e non ha alternative: per la sua sopravvivenza è necessario portare a zero le emissioni nette di anidride carbonica entro il 2050. Le stime indicano che il traguardo richiederà un immediato aumento

Taranto, iniziata nel 2012 con il sequestro degli altiforni dello stabilimento, nell'ambito dell'inchiesta "ambiente svenduto".

16 Le questioni ambientali (ricerca di Esg Monitor 2021 di Sec Newgate) rappresentavano, prima dell'inizio della guerra in Ucraina, una delle principali preoccupazioni dei cittadini a livello mondiale. Più della metà degli intervistati affermava che gli impegni in tale ambito dovrebbero essere regolamentati.

17 A. Rosina, *Ultimo appello per cambiare il catastrofico futuro demografico*, in *il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2021.

nel 2% del PIL del tasso di investimento annuale per l'uso di energia pulita e per i trasporti.

Saranno importanti, pertanto, le risorse pubbliche da investire, ma altre risorse dovranno essere dedicate a partnership pubblico/privato, per accelerare lo sviluppo tecnologico e creare un eco-sistema che investa e gestisca i rischi della transizione. "Se spendiamo fino a 4 miliardi di dollari per la costruzione dell'acceleratore di particelle del Cern, è francamente inspiegabile che qualcosa di simile non venga fatto nel campo delle tecnologie per la sostenibilità ambientale...molte persone non credono al cambiamento climatico e questo si può ricondurre alla tendenza a rimuovere le informazioni sgradite o in dissonanza con la propria ideologia...nella realtà molte persone non credono o preferiscono non cedere alla minaccia del cambiamento climatico. Questo si può ricondurre al fenomeno della dissonanza cognitiva, vale a dire la tendenza a rimuovere le informazioni sgradite o che sono in dissonanza con la propria ideologia o i propri piani di vita. Probabilmente la dissonanza cognitiva è già in atto, perché di fronte ai disastri ambientali che già osserviamo non assistiamo a una domanda molto maggiore di sostenibilità ambientale da parte della cittadinanza"¹⁸.

In realtà... "non troviamo parole e quadri condivisi, così la crisi climatica rimane in un silenzio pubblico urlato di emergenza in emergenza", come ha osservato l'antropologo Mauro Van Aken (nel suo *Campati per aria*, Eleuthera, Milano, 2020) ripreso da Marco Pacini¹⁹.

I cambiamenti climatici – come ha osservato Mike Hulme – sono semplicemente una meta-categoria del cambiamento, una rappresentazione aggregata di mutamenti che sono allo stesso tempo ambientali, economici, tecnologici, sociali e culturali.²⁰ Il nuovo regime climatico si presenta come discorso onnicomprensivo che "contiene in sé, letteralmente, tutti i futuri problemi del mondo e tutte le possibili soluzioni"²¹.

3. ALCUNI PRINCIPI METODOLOGICI PER RIGENERARE LE CITTÀ: L'AMBIENTE IN COSTITUZIONE

È in questo scenario che si colloca l'incisivo ruolo delle Istituzioni pubbliche e delle P.A., delle stazioni appaltanti, in particolare, come soggetti regolatori di primo e di secondo livello.

Il rianimato Leviatano statalista sarà allora non solo un soggetto pubblico (Stato, Regioni e Comuni) che eroga sussidi, gestisce gare e appalti per impiegare i

¹⁸ G. Grimalda, *Se gli Accordi climatici falliscono*, cit.

¹⁹ M. Pacini, *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, Meltemi, Milano, 2022.

²⁰ Ripreso da M. Pacini, *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, cit.

²¹ D. Wallace-Wells, *La Terra inabitabile*, Mondadori, Milano, 2020, ripreso da M. Pacini, *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, cit.

finanziamenti europei e per realizzare i progetti riconducibili al PNRR, ma anche un agente del cambiamento, perché nella condizione privilegiata per promuovere comportamenti *green* attraverso programmi e Bandi, con l'uso di metriche che intercettino la qualità dei progetti e dei servizi (vedi Regolamenti UE 2020/852 e 2019/2088 sulla trasparenza delle informazioni), conciliando logiche economiche con griglie di valutazione delle offerte nelle gare che siano sempre più orientate a soppesare i servizi che hanno ricadute sull'ambiente e sul territorio.

Sarà decisivo, allora, bilanciare la sostenibilità economica, con quella sociale e ambientale, per non fermarsi, esclusivamente, agli indicatori di PIL²², andando oltre quello che era già stato elaborato da una Commissione nel 2009, dopo la grande crisi economica dei sub-prime del 2008.

Dopo gli Accordi di Glasgow del 2021, e la sopraggiunta crisi energetica alimentata dalla guerra in Ucraina (scoppiata il 24 febbraio del 2022), e le evidenze di una crisi climatica senza precedenti (siccità, scioglimento dei ghiacciai) siamo stati tutti messi di fronte alla gravità e complessità della fase che stiamo attraversando. Una fase di transizione, segnata dalla tensione tra la consapevolezza di quanto sia necessario e urgente accelerare l'azione di contrasto al cambiamento climatico e la difficoltà di individuare una strategia, anche operativa, che renda tecnologicamente realistici, ed economicamente sostenibili, gli obiettivi di decarbonizzazione.

Da qui la necessità di mettere a fuoco – insieme alle opzioni e alle priorità delle scelte politiche e amministrative nel definire il quantum delle risorse da allocare, sulla base di programmazioni di non breve periodo – gli strumenti disponibili.

È in questa cornice che si collocano i progetti e le iniziative su scala urbana, che richiedono competenze miste, visioni multidisciplinari, metodiche orientate alla complementarietà con le Missioni del PNRR, la formulazione di policy con un approccio coordinato e integrato nella predisposizione dei programmi e nella loro attuazione posto che “l'ambiente”, non costituisce una politica di settore, ma un valore-interesse di rilevanza costituzionale, la cui realizzazione si invera attraverso l'integrazione dello stesso nelle altre politiche pubbliche²³;

Non è casuale allora che, sotto questo profilo, sia in corso un dibattito che accompagna l'elaborazione di una legge quadro, con i principi fondamentali della materia del governo del territorio, ex art 117, terzo comma Cost, e che ad oggi ha prodotto il ddl n.1131-Senato che si pone la finalità di promuovere operazioni di rigenerazione urbana, da intendersi quale “complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche e edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio economico” (art 1, primo comma, lett b) ddl n.1131-Senato.

22 I. Stiglitz, J.-P. Fitoussi, M. Durand, *Misurare ciò che conta*, Einaudi, Torino, 2021.

23 M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art 9 della costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo online*, 1, 2020 (dando peraltro attuazione alle previsioni dell'art 11 TFUE e art 37 della Carta dei diritti fondamentali UE).

Una serie di principi fondamentali, quindi, in fase di elaborazione, e che siano volti a realizzare molteplici finalità per:

- favorire il riuso edilizio di aree già urbanizzate, con tessuti disomogenei o incompiuti, o di complessi in stato di degrado, abbandono, dismessi, inutilizzati o da riqualificare, incentivandone la riqualificazione fisica-funzionale, il miglioramento del decoro urbano e architettonico, art 1, comma due, lett a) ddl 1131-Senato.
- favorire una progettazione che parta dall'analisi dei bisogni dei territori e che tenga conto delle diverse variabili di un sistema, tanto più quando sia complesso, come quello su scala urbana, favorendo la sostenibilità ecologica, la presenza di aree verdi e alberature, l'incremento della biodiversità, il contenimento del consumo del suolo, la riduzione dei consumi energetici e idrici, mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;
- favorire un'azione di governo sulle città per le quali occorre pensare a programmi che siano di "rigenerazione", in quanto concepiti non solo per i loro aspetti materiali e infratrutturali, ma anche per i loro risvolti immateriali, costituiti dalle relazioni strutturate tra le persone e i servizi e tra questi e il mondo dei soggetti economici e sociali, favorendo l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, la compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali²⁴;
- stimolare una progettazione che tenga conto delle ricadute di una decisione (si pensi allo smart working per i riflessi sulla mobilità urbana e sull'uso da ripensare degli spazi pubblici), anche se apparentemente riguardante solo un determinato settore di attività o luogo, e per tutelare i centri storici dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e dalla diminuzione dei residenti, dal processo di desertificazione delle attività produttive e commerciali;
- stimolare una programmazione, anche finanziaria, di lungo periodo, che dia continuità e stabilità alle politiche urbane, che punti sulla collaborazione pubblico-privato, posto che interventi ampi e complessi richiedono il coinvolgimento di più attori sociali, pubblici e privati insieme, e richiedono una PA che sia pro-attiva, promotrice di iniziative innovative e green nelle quali rivesta un ruolo non secondario la co-programmazione e la co-progettazione rilanciate, di recente, dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.131 del 2020. Si pensi al tentativo, risalente alla legge n. 410 del 2001, di agevolare le concessioni di valorizzazione di beni culturali, o al principio di sussidiarietà orizzontale, contenuto nell'art. 118 della Costituzione, ai PPP di rilevanza economica e, non ultimo, ai contratti di rendimento energetico;

²⁴ Si rimanda al fenomeno delle dimissioni di centinaia di migliaia di lavoratori che preferiscono lavorare in *smart working* e lontano dai centri urbani conurbati, o ai fori commerciali chiusi, anche come conseguenza dell'*e-commerce*.

Il mancato utilizzo di questi strumenti da parte della PA (fenomeno della c.d. *paura della firma*) nasce, oltre che da una certa complessità normativa, da un'insufficiente conoscenza degli strumenti disponibili. Inoltre, modalità prudenti di vedere la collaborazione pubblico-privato, sono spesso influenzate da una concezione della pianificazione e della programmazione regolatoria di tipo *top down*, e deterministico, che presuppone una certa staticità e ripetitività di ciò che deve essere realizzato, quando, piuttosto, può risultare opportuno agire con modelli più flessibili e più efficaci;

- favorire progetti di rigenerazione urbana che accompagnino, sin dall'inizio, le valutazioni sulle ripercussioni territoriali e socio economiche dell'opera, nella considerazione che un contesto urbano attento all'equilibrio è la risultante di una combinazione di popolazione, funzioni e servizi, ciò che facilita la coesione e minimizza l'emarginazione (periferizzazione);
- favorire la qualità della progettazione urbanistica e architettonica, in continuità o compatibilità con l'esistente, quella che riesce nell'intento di bilanciare storia dei luoghi con costruzioni di nuova identità e carattere, che ha attenzione nei confronti dello spazio pubblico (elemento di qualità urbana) e non trascura il rilievo che possono assumere le modalità (nuove) di concezione degli spazi di lavoro, di quelli del commercio, degli ospedali, delle scuole e della stessa forma architettonica, che contribuisce a dare configurazione contemporanea alle città²⁵;
- favorire il recupero e il miglioramento dell'equilibrio ambientale, compromesso dall'azione delle industrie e da un uso delle energie poco attento alla sostenibilità. La realizzazione di bonifiche, la riqualificazione energetica degli edifici e degli spazi urbani esistenti e il riequilibrio tra spazi costruiti e aree verdi, il rispetto della storia dei luoghi e delle comunità, con conservazione o riutilizzo del patrimonio industriale dismesso o terziario e con attenzione alla costruzione di un paesaggio urbano contemporaneo di qualità e prevedere, infine, misure di fiscalità locale con riduzione degli oneri, fiscali e contributivi, per gli immobili oggetto di rigenerazione²⁶.

Potrebbe contribuire a chiudere il cerchio, sotto questi innumerevoli profili, l'approvazione della legge-quadro sulla rigenerazione urbana, il citato disegno di legge "in materia di principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio" che è paraltro collegato trasversalmente alle Missioni del PNRR.

L'attuazione delle sopra esposte finalità potrà trovare poi una importante garanzia regolatoria nelle nuove norme costituzionali volte a tutelare l'ambiente, a seguito di alcune piccole, ma significative modifiche, che intervengono tra i principi fondamentali (art 9) e i rapporti economici del testo costituzionaler (art 41)²⁷.

25 R. Piano, *Diamo bellezza agli Ospedali*, in *La Repubblica*, 25 giugno 2022.

26 M. Dragotto, *A chi serve la città*, Zel Edizioni, Ponzano Veneto, 2021.

27 L'8 febbraio 2022 la Camera dei deputati ha approvato definitivamente il testo unificato di riforma costituzionale che ha modificato gli art 9 e 41. Completa la revisione costituzionale la

Ai sensi del nuovo art. 9, “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina l’ordine e le forme di tutela degli animali”.

Il nuovo art. 41, confermata la libertà dell’iniziativa economica privata, precisa, nel comma secondo, che la stessa “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Il terzo comma del citato art 41 prevede, infine, che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

Le modifiche costituzionali sembrano, per un verso, aver recepito e positivizzato quel diritto costituzionale per l’ambiente che la giurisprudenza sviluppava nell’ordinamento interno partendo da principi di derivazione europea quali, il principio di primarietà del valore dell’ambiente, di prevenzione, di precauzione, di informazione ambientale, di internalizzazione dei costi (chi inquina paga), di corresponsabilità, di sussidiarietà. Per un altro verso aver stimolato l’integrazione delle politiche con le finalità ambientali, grazie alla previsione del terzo comma dell’art 41 Cost che prevede programmi e controlli opportuni, affinché l’attività economica, pubblica e privata, sia indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali²⁸.

“Anche dopo la revisione costituzionale... sembra tuttavia acquisita la natura polidimensionale della formulazione introdotta nell’art 9... per principi, anzichè per diritti, e con ciò rafforzando la sua dimensione oggettiva... concetto polidimensionale, il cui invero richiede, innanzi tutto, ed essenzialmente, politiche pubbliche, con una radice nella tradizione del costituzionalismo, potenzialmente all’origine di doveri di solidarietà, più che di diritti, oggi a maggior ragione legittimati dal riferimento esplicito agli interessi delle future generazioni²⁹.”

previsione di una riserva di legge statale “La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui ad art 9 della Costituzione, come modificato dall’art 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province di Trento e Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad essere riconosciute dai rispettivi statuti “Ma non può essere tralasciato un richiamo all’invariato art 3 della Costituzione dove si individua tra i “compiti della Repubblica (...) quello di rimuovere gli ostacoli (...)che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.

28 A.O. Cozzi, *La modifica degli articoli 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in DPCE online, 4, 2021, ritiene che la previsione del terzo comma dell’art 41 Cost. possa considerarsi in grado di recuperare quel “principio di integrazione” formalmente assente dal testo costituzionale.

29 A.O. Cozzi, *La modifica degli articoli 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit. Per completezza si richiama l’art 3 del Codice dell’ambiente, d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, rubricato, Principio dello sviluppo sostenibile: “ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni pubblici delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”.

Nel PNRR la transizione verde è trattata anche attraverso il richiamo al principio secondo il quale tutti gli interventi infrastrutturali sono vincolati alla clausola DNSH – Do No Significant Harm, cioè all'assenza di un danno ambientale significativo.

Tale principio è fondamentale ai fini dell'accesso ai finanziamenti del PNRR. I piani, inoltre, devono includere interventi che concorrano, per il 37% delle risorse, alla transizione ecologica.

Il Regolamento³⁰ del PNRR individua sei criteri, poi sviluppati nelle linee guida della Ragioneria Generale dello Stato, circolare n. 32 del 30 dicembre 2021³¹ che contiene indicazioni per determinare come ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela degli ecosistemi, senza arrecare danno ad alcuno degli obiettivi ambientali.

È in questo contesto regolatorio che si inseriscono gli strumenti del Partenariato Pubblico-Privato, previsti dal Codice Appalti e Concessioni.

4. GLI STRUMENTI DEI PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATO PREVISTI DAL CODICE APPALTI E CONCESSIONI

Per partenariato pubblico-privato (d'ora in poi, PPP) si intende una forma di cooperazione a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato per l'espletamento di compiti pubblici – realizzazione di opere e gestione di servizi – nel cui contesto le risorse necessarie sono poste in gestione congiunta e i rischi legati ai progetti sono suddivisi in modo proporzionato, sulla base delle competenze di gestione del rischio dei partner di progetto.

Secondo la definizione di SEC2010, Regolamento UE n. 549/2013, gli accordi di PPP sono normalmente stipulati tra un'impresa privata e una PA, ma non sono escluse altre combinazioni, quali, ad esempio, quella di una società pubblica, da una parte, e un'istituzione senza scopo di lucro, dall'altra.

I contratti di partenariato pubblico-privato – così si esprime l'art 3, comma 1, sub eee, del Codice Appalti e Concessioni (d'ora in poi, "Codice") in corso di revisione³² – sono quelli con i quali *le PA conferiscono, a titolo oneroso, ad uno o più operatori economici, per un periodo determinato un complesso di..... attività consistenti*

³⁰ Regolamento UE, 18 febbraio 2021/241.

³¹ Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd DNSH: *Do Not Significant Harm*). 1. Mitigazione dei cambiamenti climatici 2. Adattamento ai cambiamenti climatici 3. Uso sostenibile o protezione delle risorse idriche o marine 4. Transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche alla riduzione o al riciclo dei rifiuti 5. Prevenzione o riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo 6. Protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi.

³² La legge del 23 giugno 2022 n. 78 ha approvato la delega per riformare il "Codice", a distanza di otto anni dalle Direttive EU n.23 e n. 24 del 2014 (per Appalti e Concessioni) e con la finalità di semplificare il vigente testo del 2016. Il Governo ha anche recuperato una vecchissima legge degli anni '20 che consente di affidare al Consiglio di Stato l'incarico di redigere il testo.

nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio, secondo le modalità individuate dal contratto, da parte dell'operatore economico.

Rispetto agli strumenti "tradizionali" per realizzare o riqualificare le opere infrastrutturali quali sono gli appalti pubblici che sono contratti aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi (come definiti dall' art 3 del d.lgs.156 del 2016) i contratti di PPP, hanno la caratteristica di contaminare in un'unica operazione:

- a) pubblico e privato nella predisposizione della progettazione dell'intervento, in particolare quando siano ad iniziativa privata, ai sensi dell'art 183, comma 15, del "Codice", e in ragione della possibilità offerta alle stazioni appaltanti, e fisiologica per l'istituto, di chiedere al proponente modifiche al progetto, come condizione per poter valutare la proposta di interesse pubblico;
- b) lo stimolo a investimenti tradizionali, perché potenzialmente in grado di agire in forme complementari rispetto agli investimenti coperti con i fondi del PNRR³³;
- c) punti di vista diversi anche sotto il profilo culturale degli operatori che saranno inevitabilmente portati a contaminare gli esiti progettuali nella ricerca della inevitabile mediazione,
- d) stretta collaborazione operativa, anche da punto di vista delle tempistiche - procedurali e nella conduzione dei cantieri - tra operazioni differenziate perché legate a distinti adempimenti, rispettivamente di parte pubblica e privata;
- e) versatilità dello strumento quando si tratti di affrontare il tema della rigenerazione urbana, la cui nozione rimanda ad una molteplicità di interventi necessari. Le politiche degli incentivi a pioggia (ad esempio i *bonus* facciate), non sembrano farsi carico di obiettivi strutturali e complessi e della necessità di tenere insieme, proprietà pubbliche e private, profili urbanistici e progettuali, tempistiche e attualità economiche, esigenze collettive inevase³⁴.

Rientrano nel *genus* "PPP" i Contratti di rendimento energetico. La loro più recente definizione si desume dall'art 180, comma 2, del "Codice"³⁵, che recita "*nei contratti di PPP, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. Nel caso di contratti di rendimento energetico (o*

³³ Le Consultazioni preliminari di mercato, ex art. 66 del "Codice", possono servire anche per questa finalità.

³⁴ Le politiche degli incentivi a pioggia quali ad es. i *bonus* facciate, non si fanno carico di obiettivi strutturali e complessi e della necessità di tenere insieme profili urbanistici, e progettuali, tempistiche, e attualità economiche, esigenze collettive inevase. Si segnala inoltre quanto agli effetti distorsivi delle agevolazioni sul prelievo erariale, Corte dei Conti, *Relazione del Presidente sul Rendiconto dello Stato 2021*.

³⁵ Come modificato dal decreto c.d. *semplificazioni*, D.L. n.76 conv. in L. n.120/2020.

di prestazione energetica - EPC) i ricavi di gestione dell'operatore economico possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi; la misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata conformemente alle norme in materia di attestazione delle prestazioni energetiche degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, deve essere resa disponibile all'amministrazione concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici. Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalla PA per qualsiasi tipologia di opera pubblica”.

Alla natura giuridica dei contratti di rendimento energetico può arriversi per esclusione, posto che è opinione diffusa il ritenerli fattispecie atipica, consentita dal principio di autonomia negoziale delle PA e da quello di libera amministrazione delle autorità pubbliche - art. 166 del “Codice” secondo il quale “le PA sono libere di organizzare la procedura di scelta del concessionario (...) esse sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità”³⁶.

È opportuno richiamare alcune nozioni.

La „Concessione“ di lavori/servizi e gestione è il contratto a titolo oneroso in base al quale la stazione appaltante affida l'esecuzione dei lavori, o la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori, ad un operatore economico, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere/servizio oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del “Rischio operativo” legato alla gestione del servizio.

Nelle Concessioni tratto fondamentale è il “Rischio operativo” (art 3, comma 1, sub zz, del “Codice”) a carico dell'operatore economico come profilo irrinunciabile in presenza di un'impresa concessionaria³⁷. Il rischio assunto dall'imprenditore è riferito alla possibilità che, in condizioni normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi dei lavori e/o dei servizi oggetto della concessione, incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Tale rischio resta a carico dell'imprenditore stesso e non della PA.

I Rischi sono definiti dal “Codice”³⁸, il “Rischio Operativo” – elemento essenziale che contraddistingue la Concessione – sarà a carico del privato quando, ac-

36 Vedasi Corte Cost. n.69 del 2018 e n.116 del 2020.

37 Anac, *Linee Guida*, n. 9 del 2018, *Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*.

38 “Rischio di costruzione” è il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, ad inconvenienti di tipo tecnico nella realizzazione dell'opera o al mancato completamento della stessa;
“Rischio di disponibilità” è il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite sia per volume che per standard di qualità previsti;

canto al “Rischio di costruzione”, sia a carico del privato stesso uno dei restanti rischi, il “Rischio di disponibilità” e/o il “Rischio di domanda”.

È il Piano Economico-finanziario (PEF), da collegare con le clausole contrattuali, a dimostrare se il “Rischio operativo” sarà a carico del privato³⁹.

In funzione dell’equilibrio del PEF può eventualmente aggiungersi un prezzo, o attraverso il pagamento di una somma (che non potrà superare il 49% del valore dell’investimento) o tramite cessione in proprietà o altro diritto reale, la cui utilizzazione sia connessa all’opera affidata in concessione⁴⁰.

Il verificarsi di fatti non riconducibili al Concessionario e incidenti sull’equilibrio del Piano economico finanziario, può comportarne la revisione, da attuare mediante la rideterminazione dell’equilibrio (art. 165, comma 6, del “Codice”). Il controllo della stazione appaltante sulle condizioni di equilibrio è previsto dal “Codice” e regolato nel dettaglio dalle linee Guida Anac n. 9 del 2018.

È importate ricordare che, in caso di inadempimento del privato, anche a garanzia dei soggetti finanziatori del concessionario stesso, è previsto l’istituto del subentro, che mira ad evitare che l’inadempimento – o fatti imputabili al concessionario – possano pregiudicare l’operazione di *project financing*. Ai finanziatori è così consentito di trovare un sostituto che subentri nel rapporto concessorio.

5. ALCUNI TRATTI DIFFERENZIALI DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE, APPALTI E PPP

Nelle Concessioni, l’investimento di un capitale privato è necessario per realizzare un’opera (o un servizio), con possibilità, per il concessionario, di gestire la stessa per recuperare il capitale impiegato e ricavarne un utile, con assunzione del “Rischio operativo”.

Nell’Appalto l’oggetto del contratto è dato dalla esecuzione di un’opera, o di un servizio, con un obbligo di risultato regolato per lo più dalle norme del codice civile (art. 1655: il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione-2082 dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un’opera o di un servizio, verso un corrispettivo in denaro).

I “PPP” sono, invece, formule aperte e atipiche di collaborazione, alle quali poter ricondurre figure contrattuali di volta in volta diverse (vi rientrano infatti

“Rischio di domanda” è il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve rendere, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e, quindi, di flussi di cassa.

³⁹ Le linee Guida Anac n. 9 del 2018 “monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato”, contengono griglie di indicatori per verificare l’esatta allocazione del rischio.

⁴⁰ Le Concessioni possono avere ad oggetto, nella loro versione tradizionale “opere calde” la cui gestione genererà un flusso di cassa (che costituirà la remunerazione dell’operatore economico) in virtù del pagamento del servizio da parte dell’utente (es. parcheggio). Ma possono anche avere ad oggetto “opere fredde”, perlopiù destinate alla utilizzazione diretta da parte della PA (es. scuole) che riconoscerà allora al concessionario un canone (la remunerazione dell’operatore economico).

i contratti indicati all'art. 180, comma 8, del Codice - finanza di progetto, concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria di opere pubbliche, contratto di disponibilità - e ogni altro contratto che presenti le caratteristiche individuate dal citato art. 180).

Sono PPP "caldi" quando la gestione dell'opera (o del servizio) produce un reddito per il gestore. I "PPP" sono "freddi", quando il privato gode di un canone pagato dalla PA. I ricavi di gestione dell'operatore economico, in caso di contratti di rendimento energetico, possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri livelli di prestazione energetica stabiliti contrattualmente.

Per individuare in concreto la tipologia del contratto eventualmente proposto da un operatore economico ad una stazione appaltante, indipendentemente dalla formula dichiarata sotto la formale denominazione di "PPP", sono centrali l'analisi delle clausole e la verifica dell'assunzione del "Rischio operativo" a carico del privato⁴¹.

Rientrano nei contratti di "PPP" i contratti di rendimento energetico (*Energy Performance Contract* o EPC), introdotti dalla Direttiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5.4.2006⁴², che ha trovato attuazione in Italia con il d.lgs. 30.5.2008, n. 115. La Direttiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19.5.2010⁴³, recepita nel nostro ordinamento con d.l. 4.6.2013, n. 63, convertito in legge da l. 3.8.2013, n. 90, ha posto agli Stati membri l'obbligo di adeguare gli edifici pubblici a migliori standard energetici. Ogni anno il 3% della superficie coperta utile per edifici della PA⁴⁴ deve essere riqualificato. In alternativa, le misure adottate devono comportare un risparmio energetico, in un anno, di almeno 0,04 Mtep (milioni tonnellata equivalente di petrolio).

Nei contratti di rendimento energetico riveste un'importanza centrale comprendere nella prestazione del privato (ESCO) la fornitura del vettore energetico (gas e energia elettrica), includere la gestione dell'energia elettrica e termica con conduzione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti, prevedere che la riqualificazione tecnologica sia a carico del contraente che integra opere di efficientamento energetico e lavori manutentivi, atti a risolvere specifiche criticità rilevate negli impianti, e vigilare perchè venga mantenuto l'equilibrio economico finanziario.

Altrettanto rilevanti saranno la creazione di un sistema informativo di gestione del contratto con controllo dei piani di manutenzione e verifica dei KPI (indica-

41 Anac, *Linee Guida*, n. 9 del 2018, *Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*.

42 Concernente l'efficienza negli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CE del Consiglio.

43 Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia.

44 Art. 5 d.lgs. 4.7.2014, n. 102, *Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica la direttiva 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga la direttiva 2004/8/CE e 2006/32/CE*. Per completezza la Direttiva 2012/27/UE è stata modificata dalla Direttiva 2018/2002/UE.

tori di prestazione) e l'attività di istituzione e gestione dell'anagrafe tecnica degli impianti edilizi e tecnologici, la gestione delle pratiche presso gli Enti vigilanti.

La natura giuridica del contratto di rendimento energetico, tanto più dopo la novella del 2020, induce, secondo alcuni autori⁴⁵, a ricondurre la figura per lo più ad un appalto misto, previsto dall'art. 28⁴⁶ del Codice, in ragione dell'assenza di un "Rischio operativo" a carico dell'operatore economico – rischio che consentirebbe di qualificare l'operazione come concessione. L'obbligazione relativa al conseguimento dei progressi delle prestazioni energetiche si sostanzia, quindi, nell'esecuzione mista (e combinata) di prestazioni di lavori e servizi strumentali, il cui risultato è a carico dell'imprenditore.

Traendo delle conclusioni, emerge un "PPP aperto e flessibile", nel quale convivono profili di diritto comune, di diritto dell'energia, di tutela dell'ambiente e della concorrenza, di sviluppo sostenibile, di ricerca e innovazione tecnologica. Una formula contrattuale e una scelta procedurale, che richiedono un previo investimento anche organizzativo, per una stazione appaltante attrezzata e con competenze multidisciplinari.

Il mercato degli operatori economici, facendo leva sulle previsioni del "Codice", del Green Deal e del *Recovery plan*, che dedica una Missione alla transizione energetica, sarà sempre più propositivo, quando non aggressivo.

La PA dovrà, conseguentemente, dotarsi di professionisti capaci di dialogare con gli operatori economici del settore e di individuare, tra i possibili fornitori di prestazioni energetiche in concorrenza, quello tecnicamente più affidabile e idoneo ad assicurare la maggiore efficienza, anche in relazione alle peculiarità degli immobili interessati che si intendono riqualificare energeticamente.

6. LE PROCEDURE ATTIVABILI PER PPP CON CONTENUTI DI CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO

Una delle procedure più diffuse è quella del *Project Financing*, di iniziativa pubblica o privata.

Nel primo caso, l'art. 183, comma 1, del Codice prevede, per la realizzazione in concessione⁴⁷ di lavori pubblici o di pubblica utilità, una procedura aperta⁴⁸

45 F. Scalia, *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di partenariato pubblico privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Federalismi.it*, 5, 2019.

46 I contratti o le concessioni, che hanno ad oggetto due o più tipi di prestazioni, sono aggiudicati secondo le disposizioni applicabili al tipo di appalto che caratterizza l'oggetto principale del contratto in questione.

47 In alternativa all'affidamento in concessione ai sensi della parte III del Codice, si prevede che la PA possa affidare una concessione ponendo a base di gara un progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

48 Art. 60 del Codice.

o ristretta⁴⁹, con un bando curato dalla PA che pone a base di gara un progetto di fattibilità tecnico-economica, predisposto dalla stessa Amministrazione aggiudicatrice – in particolare da personale in possesso dei requisiti soggettivi (in assenza, è certo ammesso il ricorso a soggetti esterni, il cui onere può essere ricompreso nel quadro economico dell'opera) necessari per la sua predisposizione, in funzione delle diverse professionalità coinvolte nell'approccio multidisciplinare proprio del progetto di fattibilità⁵⁰.

Nel secondo caso – *Project Financing* di iniziativa privata (art. 183, comma 15, del Codice) – è l'operatore economico che presenta una proposta relativa alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, contenente un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato, e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. L'Amministrazione valuta la fattibilità della proposta entro tre mesi, previo anche invito, rivolto al proponente, di apportare modifiche al progetto. Se il proponente non apporta le variazioni richieste, la proposta può non essere valutata positivamente.

Il progetto deve essere posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione dei progetti. Anche in questa fase può essere chiesta una modifica al proponente. Se il progetto è approvato, il proponente diviene promotore. Il progetto viene inserito nel PTO e successivamente posto a base di gara, alla quale partecipa anche il promotore.

Se quest'ultimo non risulta aggiudicatario, può esercitare, in un termine ristretto⁵¹, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario, se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario.

Se il promotore non è l'aggiudicatario e non esercita il diritto di prelazione, ha diritto al rimborso delle spese sostenute per la predisposizione della proposta sino al massimo del 2,5% del valore dell'investimento⁵².

Ai sensi dell'art. 185, comma 16, del Codice, la proposta contenente il progetto di fattibilità può riguardare, in alternativa alla concessione, tutti i contratti di partenariato pubblico-privato.

In alternativa alla procedura, ai sensi del citato art. 183, comma 15 (proposta su iniziativa privata), sono utilizzabili – e trovano previsione nel Codice – il dialogo competitivo (art. 64), la procedura competitiva con negoziazione (art. 62), il partenariato per l'innovazione (art. 65).

Quest'ultima procedura – il Partenariato per l'innovazione – è consigliata da una parte della dottrina⁵³ e dalla Commissione UE, sul presupposto che ricorra

49 Art. 61 del Codice.

50 Art. 183, comma 2, del Codice.

51 Quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione.

52 Art. 185, comma 9, del Codice.

53 F. Peirone, *La costituzione dei partenariati pubblico privato per la realizzazione di consumi energetici efficienti nelle pubbliche amministrazioni*, in *AmbienteDiritto.it*, 16 febbraio 2017.

l'esigenza di sviluppare prodotti o servizi innovativi che non possano essere soddisfatti ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato o che richiedano ricerca. Ove si ricorra a tale partenariato, si parte da un avviso che mira ad individuare, fissando i requisiti che devono possedere gli operatori economici da invitare e con i quali negoziare. I negoziati volti a raggiungere l'offerta finale non possono toccare i requisiti e i criteri di aggiudicazione previsti nel bando.

Il partenariato per l'innovazione fissa obiettivi intermedi da raggiungere, con conseguenti pagamenti a rate successive.

7. ALCUNI PUNTI CRITICI NELLE PROCEDURE CON PROPOSTE DI PROJECT FINANCING DI INIZIATIVA PRIVATA AI SENSI DELL'ART 183, COMMA 15, DEL CODICE

Il Codice prevede che la proposta di *Project Financing* di iniziativa privata debba essere valutata entro il termine di tre mesi dalla presentazione.

In ragione, tuttavia, della necessità della PA di svolgere istruttorie complesse e comparative su proposte concernenti contratti di valore significativo⁵⁴, si sono andati sviluppando due orientamenti della giurisprudenza amministrativa.

Per la natura perentoria del termine in questione si registrano TAR Lazio, Sez. I bis, 28.5.2018, n. 5954, e TAR Lombardia 17.6.2020, n. 1083.

Per un termine che, nonostante sia definito dal "Codice" perentorio, può di fatto essere superato in quanto dettato a favore del privato, sono intervenuti, tra gli altri, TAR Milano, sez. I, 9.12.2019, n. 2627, e TAR Campania 30.12.2020, n. 6519).

Sulla necessità di definire la procedura, in ogni caso, con un provvedimento esplicito e pubblico, si è pronunciata Anac, con delibera 21.4.2021 n. 329, in ragione dell'altissima discrezionalità politico-amministrativa che caratterizza queste operazioni, che rischiano di restare aperte *sine die* per la difficoltà di trovare una sintesi, sia politica che amministrativo-tecnica.

I PPP, ai quali, come già riferito, sono riconducibili i Contratti di rendimento energetico, possono essere utilizzati, come pure si è detto, sia per "opere fredde" che per "opere calde".

Se viene presentata una proposta qualificata come "concessione", occorrerà guardare in concreto alla rete di rapporti contrattuali e alle clausole inserite nell'accordo, per accertare se si sia in presenza di un appalto misto piuttosto che di una concessione.

La matrice dei rischi, messa a disposizione dalle Linee Guida Anac n. 9 del 2018, servirà anche per questo.

In sede di gara potranno essere presentate offerte migliorative, mentre in sede di esecuzione del contratto la PA dovrà monitorarne l'andamento, usando i dati acquisiti dall'operatore economico e immessi in piattaforme informatiche, come previsto dalla recente modifica del citato art 180, comma secondo.

⁵⁴ Vedasi Tar FVG 27.5.2022 n. 242 su vicenda concernente il servizio di illuminazione pubblica proposto ai sensi dell'art 183, comma 15 del Codice da quattro operatori economici.

8. CONCLUSIONI SUI CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO

Il contratto di rendimento energetico (*Energy Performance Contract* o EPC) è, per quanto già esposto, il contratto con il quale un soggetto – fornitore (normalmente una *Energy Saving Company*, o ESCO) – si obbliga al compimento – con i propri mezzi finanziari o con mezzi finanziari di terzi soggetti – di una serie di servizi e di interventi integrati volti alla riqualificazione e al miglioramento dell'efficienza di un sistema energetico (un impianto, un edificio) di proprietà di un altro soggetto – beneficiario – verso un corrispettivo correlato all'entità dei risparmi, preventivamente individuati in sede di analisi di fattibilità⁵⁵, ottenuti in esito all'efficientamento del sistema.

L'oggetto del contratto consiste, quindi, nell'individuazione, progettazione e realizzazione di un livello di efficienza energetica con riferimento ad un dato edificio o impianto, tale da consentire un risparmio di spesa sulla bolletta energetica del cliente.

Una significativa specificazione di contenuti si rinviene nell'Allegato VIII del D.lgs. 102/2014, nel quale vengono indicati gli elementi minimi che devono essere presenti in un processo di standardizzazione del contratto⁵⁶.

Sarà ragionevole, trattandosi di contratti di durata, che l'operatore economico presenti in corso di esecuzione proposte di variazioni, ex art. 106 del Codice, anche in ragione del fatto che il rischio operativo è a suo carico e che le innovazioni tecnologiche potrebbero far variare il canone.

Sulla natura giuridica del contratto, sembra preferibile l'impostazione pragmatica che fa leva sull'analisi delle clausole contrattuali, posto che si tratta di contratti atipici e misti, consentiti anche grazie al principio di libera amministrazione delle Stazioni Appaltanti (ex art. 166 del Codice, ripreso da Corte Cost. n. 69 del 2018 e n. 116 del 2020).

È, pertanto, necessario che le clausole contrattuali siano chiare⁵⁷.

Gli elementi essenziali di questo *genus* di contratti sono l'incremento del livello di efficienza energetica (performance), il rapporto tra questa performance e la remunerazione, che viene collegata ai risultati conseguiti. Gli elementi minimi si ricavano dall'Allegato VIII e dovrebbero servire a consentire il monitoraggio degli obiettivi di efficienza.

Il contratto di rendimento energetico è pertanto caratterizzato da contenuti misti, giuridici-economici-ingegneristici (diagnosi energetica, interventi di riqualificazione degli impianti). Collegati a tale contratto sono di norma tutti quegli accordi di carattere strumentale, che il fornitore stipula in relazione

⁵⁵ Le diagnosi energetiche sono operazioni tanto necessarie quanto imprescindibili.

⁵⁶ Il DM Mise 28-12.2012 aveva previsto che fosse Enea a mettere a disposizione un contratto tipo; sul sito del Mise è disponibile un vademecum sui contratti di rendimento energetico, dd. 25 novembre 2020.

⁵⁷ Linee Guida Enea.

all'esecuzione del progetto e al fine di prestare le specifiche garanzie eventualmente richieste dal contratto. Si realizza in tal modo una serie di contratti collegati e interdipendenti, il cui tratto fisionomico è dato dalla combinazione di attività e servizi strumentali al miglioramento dell'efficienza energetica, finalità che costituisce la causa-funzione del contratto⁵⁸

Il contratto sarà a “risparmio garantito” (*garanted savings*), quando il soggetto finanziatore coincide con il beneficiario (la PA finanzia l'operazione di efficientamento energetico, mentre il fornitore realizza l'intervento che garantisce un certo livello di risparmi concordati e, su questa base, riceve un canone (il pagamento delle forniture /lavori/servizi è in funzione del risparmio garantito).

Con il contratto a “risparmio garantito” la ESCO assicura un livello di risparmio, con penali in caso di risparmio inferiore: il rischio finanziario grava sul beneficiario PA. Gli eventuali risparmi ulteriori sono a beneficio della PA, o condivisi in base agli accordi.

Il beneficiario PA deve pertanto reperire le risorse finanziarie e resta proprietario degli impianti.

Il contratto sarà a “risparmio condiviso”, se il fornitore progetta, costruisce, finanzia e si occupa dell'impianto e la proprietà dello stesso viene trasferita al beneficiario al termine.

Con il Contratto a “risparmio condiviso”, il rischio finanziario grava sulla ESCO e l'investimento della stessa viene compensato dai proventi del risparmio energetico (condiviso con PA)⁵⁹.

Per ENEA⁶⁰ i Contratti di rendimento energetico non rientrano nei PPP, in quanto si assume che vi sia coincidenza tra PPP e Concessione di servizi (dove il rischio operativo deve essere necessariamente a carico dell'operatore economico).

Il „Codice“ del 2016, con l'art 180, comma 8, tuttavia, nel definire i PPP, comprende sì le Concessioni, ma le stesse non esauriscono la figura. Fermo restando che nelle Concessioni il “Rischio operativo” deve essere a carico del privato, nei PPP freddi il rischio sembra più vicino a quello dei contratti di appalto.

Importante ricordare la matrice dei rischi prevista dalle Linee Guida Anac n. 9 del 2018, utile sia in fase di programmazione per la redazione del Progetto di Fattibilità Tecnico Economia da mettere in gara, sia per valutare se sia più conveniente un “PPP” rispetto ad un normale Appalto⁶¹.

58La necessità di riqualificare il patrimonio esistente, realizzato nel secondo dopoguerra non sempre con caratteristiche di qualità, tanto più opportuna se si rammenta che, ogni giorno in Italia, vengono cementificati 161 ettari di terreno, nonostante sia interrotto dal 1995 il legame tra crescita demografica e economica da un lato e crescita urbana dall'altro, è posta in evidenza da Legambiente, Rinnovabili.it.

59 Cfr. M. Nicolai, W. Tortorella, *Partenariato pubblico privato e project financing*, Maggioli, Rimini, 2020.

60 V. www.energiaenergetica.enea.it/contratto-di-efficienza-energetica.

61 L'operazione sarà infine *off Balance* quando il rischio operativo sarà a carico dell'operatore economico e il canone legato alla performance (linee Eurostat 19.9.2017).

Resta che gli EPC, tramite un PPP, sono uno strumento privilegiato quando sono necessari investimenti per riqualificare edifici e impianti, quando sono richieste competenze e conoscenze tecniche in rapida evoluzione e quando si debba adempiere a quell'obbligo per le PA di riqualificare il 3% delle superfici utili dei propri edifici o di incidere sulle immissioni climalteranti, con almeno una riduzione annua di 0,04 Mtep (milioni tonnellate equivalenti di petrolio).

9. CONCLUSIONI E ALCUNI INTERROGATIVI

Negli anni '70 il gigante del settore petrolifero, Exxon Mobil, commissionò ad un gruppo di scienziati uno studio per usi interni, per analizzare le possibili ricadute derivanti dall'uso prolungato della combustione dei fossili. Lo studio confermò che la combustione di risorse fossili potesse provocare eventi catastrofici. Ciononostante Exxon Mobil decise di insabbiare l'esito della ricerca concentrandosi sulle attività di lobbying negazionista e nel finanziamento della disinformazione⁶².

Nel 1979 un report della National Academy of Sciences degli Stati Uniti giunse alla conclusione che un raddoppio della CO₂ avrebbe prodotto un aumento della temperatura media di 3 °Celsius⁶³.

Nel maggio 2021 viene pubblicato un Rapporto dell'Iea (International energy agency) dedicato ai minerali critici indispensabili per la transizione ecologica. Nel rapporto si stima che l'obiettivo delle "emissioni zero" farà crescere di quattro volte la domanda di litio, nickel, cobalto, manganese, e grafite per le turbine eoliche e per i motori elettrici, rame e alluminio per le reti elettriche, non solo, ma la loro estrazione richiede altre devastazioni. Si consideri che un'auto elettrica necessita di una quantità di minerali sei volte superiore a un'auto convenzionale, una centrale eolica onshore ha bisogno di nove volte le risorse minerarie di una centrale a gas⁶⁴.

Queste informazioni, di natura ormai storicamente acquisita, e concernenti l'analisi di dati disponibili per i decisori pubblici, confermano che gli obiettivi green della transizione ecologica costituiscono una scommessa aperta, peraltro messa significativamente in discussione da eventi di natura geopolitica (la guerra in Ucraina).

Resta allora la necessità, richiamata da Marco Pacini⁶⁵, di prendere atto che, ancor prima che cambiare il modello economico basato sull'uso indiscriminato di risorse fossili è necessario disporre di nuovi paradigmi culturali... "immaginare futuri è un compito arduo e urgente. Ma è anche un esercizio indispensa-

62 M. Pacini, *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, cit.

63 Ripreso da G. Boccaletti, *La scienza del clima è di nuovo una questione nazionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2022.

64 M. Pacini, *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, cit.

65 M. Pacini, *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, cit.

bile ed estremo di speranza e di volontà che attinge al pessimismo creativo, al catastrofismo illuminato, contro l'ottimismo ottuso figlio della mitologia tecnocapitalista soluzionista. È un pensare la fine per evitare il gioco d'azzardo sulla fine. Ascoltando la Terra con i piedi per terra. Praticando i principi di precauzione e di responsabilità. Paradossalmente è un esercizio di ottimismo. Una sorta di sogno realista in cui compare un tavolo attorno al quale siedono esemplari della nostra specie i quali, memori dell'aggettivo che si sono attribuiti per distinguersi dalle altre specie, provano a meritarselo.....e riconoscendo che occorre una sola cosa.....una rapida diminuzione della pressione antropica sul sistema terra, attraverso un piano per una decrescita economica e demografica globale, pianificata ed equa. Una riconciliazione con la biosfera, oltre il tecno capitalismo parassitario che l'aveva scambiata per un fondo a disposizione, per sempre”.

Occorre, allora, una sempre maggiore coscienza ambientale e di *insieme* dei cittadini, perchè la somma delle opinioni e dei comportamenti dei singoli diventi opinione pubblica e questa si trasformi in pensiero collettivo e stili di vita, in grado di influenzare le scelte dei governi. Perchè il risultato finale è *più della somma delle sue parti...* “*le interazioni tra le parti, tra le unità elementari, determinano comportamenti emergenti del sistema*”⁶⁶.

E non va taciuta, infine, la consapevolezza che non sono le innovazioni tecnologiche, o le novità normative di recente introduzione, gli strumenti che, da soli, consentiranno le trasformazioni richieste dalle Missioni del PNRR, se non saranno inseriti in un contesto adeguato che sappia accompagnarli.

Saranno, piuttosto, i valori culturali, le visioni d'insieme, le prospettive di lungo periodo, congiunte con le competenze specialistiche dei professionisti e quelle civiche delle comunità territoriali, a rappresentare quei fattori strutturali “capacitanti”⁶⁷ che potranno dare forma e sostanza al cambiamento e, non ultimo, a non rendere esercizio di pura retorica il richiamo costituzionale all'interesse delle future generazioni ⁶⁸.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Aristotele, *Metafisica*, Laterza, Bari, 2017.

Bianchi L., Caravita B., *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

Bernabò R., *Città Italia*, Il Sole 24 Ore, 2022.

⁶⁶ Aristotele, *Metafisica*, Laterza, Bari, 2017.

⁶⁷ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2020.

⁶⁸ Poco prima della raffica di Tornado nel Kentucky (USA), nel dicembre 2021, e che ha provocato distruzione e morte, in una fabbrica di candele, agli operai che, sentite le sirene di allarme, chiedevano di uscire, è stato detto dai responsabili dello stabilimento „se andate via vi licenziamo“.

Becchetti L., *L'equilibrio post pandemia va raggiunto con un nuovo modello economico*, in *Il sole 24 Ore*, 24 dicembre 2021.

Boccaletti G., *La scienza del clima è di nuovo una questione nazionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2022.

Bonomi A., *Il cigno nero che fa riscoprire comunità e territorio*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 dicembre 2021.

Bortoni G., *La centralità delle reti nel produrre e consumare energia*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 dicembre 2021.

Braga D., *Più contaminazioni per affrontare i temi della contemporaneità*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 dicembre 2021.

Cecchetti M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art 9 della costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo online*, 1, 2020, pp. 1-22.

Cencioni A., *Controlli virtuosi per rispettare tappe e obiettivi del PNRR*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 novembre 2021.

Clarich, M. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere giuridico*, 8-9, 2021, pp. 1025-1033.

Cozzi A.O., *La modifica degli articoli 9 e 41 Cost.in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4, 2021, pp. 3391-3430.

De Vincenzi C., Zigon M., *Il ruolo del Mezzogiorno su rinnovabili, idrogeno e reti del Mediterraneo*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 dicembre 2021.

Di Martino C., *La semplificazione normativa del PNRR: coinvolgimento dei legislatori regionali tra progetti bandiera e poteri sostitutivi*, in *Consulta Online*, 3, 2021, pp. 946-958.

Dragotto M., *A chi serve la città*, Zel Edizioni, Ponzano Veneto, 2021.

Erbani F., *Dove ricomincia la città*, Manni, Lecce, 2021.

Fallico A., *Il Cambiamento climatico può essere frenato solo con strategie condivise*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 dicembre 2021.

Grimalda G., *Se gli accordi climatici falliscono*, in *Il Mulino*, 1, 2022.

Irti N., *La stanchezza di obbedire a regole mutevoli e oscure*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 gennaio 2022.

Lenaerts K., Tagliapietra S., *Il lascito di Glasgow, tra futuri finanziamenti e transizioni da compiere*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 dicembre 2021.

Lupo N., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, pp. iv-xiii.

Mitrotti A., *Alle radici pubblicistiche degli Energy Performance Contract (EPC)*, in *AmbienteDiritto*, 2, 2021, pp. 1-38.

Nicolai M., Tortorella W., *Partenariato pubblico privato e project financing*, Maggioli, Rimini, 2020.

Pacini M., *Pensare la fine, discorso pubblico e crisi climatica*, Meltemi, Milano, 2022.

Peirone F., *La Costituzione di partenariati pubblico-privato per la realizzazione di consumi energetici efficienti nelle pubbliche amministrazioni*, in *AmbienteDiritto.it*, 16 febbraio 2017, pp. 1-34.

Petrini V., *Il cielo oltre le polveri*, Solferino, Milano, 2022.

Piano R., *Diamo bellezza agli Ospedali*, in *La Repubblica*, 25 giugno 2022.

Rosina A., *Ultimo appello per cambiare il catastrofico futuro demografico*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2021.

Sapelli G., *Un'idea d'impresa con al centro la cura della persona*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre 2021.

Scalia F., *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di partenariato pubblico-privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, pp. 1-37.

Scarchillo G., *Gli Energy Servigs Performance Contract nelle relazioni di partenariato tra Pubblica Amministrazione ed ESCO: una comparazione tra l'esperienza italiana e statunitense*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 1, 2019, pp. 4-41.

Sciaudone F., Mattarella B.G., *Il Manuale del PNRR*, Milano Finanza e Italia Oggi, Milano, 2021.

Sen A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2020.

Stiglitz I., Fitoussi J.-P., Durand M., *Misurare ciò che conta*, Einaudi, Torino, 2021.

Trapani M., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo differenziato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, pp. 179-193.

Tubiana L., *Transizione ecologica e libertà d'investire nel futuro dell'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 dicembre 2021.

Vecchi V., *Come formare i manager pubblici*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2022.

Wallace-Wells D., *La Terra inabitabile*, Mondadori, Milano, 2020.

La sanità nel piano nazionale di ripresa e resilienza*

ALESSANDRA PIOGGIA

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
nell'Università di Perugia.

1. UNA SANITÀ IMPOVERITA CHE RICHIEDE NUOVI INVESTIMENTI

La sanità italiana ha affrontato la pandemia impoverita da un decennio di politiche di contenimento della spesa, che hanno ridotto l'entità delle risorse a disposizione dei servizi a garanzia del diritto alla salute¹. La nostra spesa sanitaria pubblica in percentuale sul prodotto interno lordo è costantemente diminuita nel periodo che va dal 2009 al 2019. Nel corso del decennio il finanziamento pubblico è cresciuto in media solo dello 0,90% per anno, tasso inferiore a quello dell'inflazione media annua (1,07%)². Questo ha fatto “perdere”, rispetto al trend precedente, circa 37 miliardi di euro. In termini reali la spesa sanitaria pro capite a prezzi costanti è passata così da 1.893 a 1.746 euro con una riduzione media annua di 8 decimi di punto³.

* Il presente saggio è già stato pubblicato nel fascicolo n. 2/2022 della rivista *Giornale di diritto amministrativo*.

1 Ampiamente su questi aspetti, A. Pioggia, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, p. 385; Id., *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale, 2020, p. 17.

2 Report Osservatorio GIMBE n. 7/2019, *Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, 3, in https://www.gimbe.org/osservatorio/Report_Osservatorio_GIMBE_2019.07_Definanziamento_SSN.pdf#page=13.

3 Quella italiana è “una flessione molto più contenuta rispetto ad altri Paesi in difficoltà (Grecia -4,5 punti l'anno), ma che ci differenzia, pur rimanendo superiore nel livello, dall'andamento

Un andamento del genere si è inevitabilmente riflesso sulla capacità organizzativa della nostra sanità. Se i limiti sono emersi soprattutto nella risposta iniziale agli straordinariamente aumentati bisogni di salute dovuti all'emergenza pandemica, anche attualmente, dopo due anni di "gestione" dell'emergenza, restano evidenti le conseguenze di una capacità di servizio limitata: basti pensare al lento recupero dell'attività programmata per esami e interventi "non covid".

L'impoverimento del sistema, già evidente alla fine del secondo decennio di questo secolo, ancor prima dell'esplosione della pandemia, aveva, a dire il vero, già stimolato un se pur timido ritorno di investimenti. Qualche segnale di ripresa si intravedeva alla fine del 2019 nell'Intesa raggiunta tra lo Stato e le Regioni per il Patto della salute 2019-2021. L'accordo, infatti, aveva consentito un incremento di risorse per il servizio sanitario e stimolato l'avvio di un confronto sulle questioni relative alla riorganizzazione del sistema e all'assunzione di personale. Le necessità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria hanno poi accelerato gli investimenti, se pure, in buona parte, al di fuori di un progetto organizzativo coerente, essendo per lo più rivolte a rispondere a bisogni urgenti e sostenere misure straordinarie. Nel corso del 2020 si sono così succeduti diversi decreti legge⁴ che hanno assegnato risorse aggiuntive ai servizi sanitari regionali per aumentare la dotazione di personale, spesso a tempo determinato, per remunerare straordinari e prestazioni aggiuntive di medici e infermieri, incrementare i contratti con le strutture private accreditate per aumentare la capacità di servizio, accrescere e riqualificare la dotazione di posti letto in terapia intensiva e sub-intensiva, costituire le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA) per il tracciamento e il monitoraggio dei pazienti Covid-19, sostenere l'assistenza domiciliare e iniziare il recupero delle prestazioni "non covid" lasciate indietro dall'emergenza. Nel 2021 un primo aumento delle risorse per la sanità è venuto dalla legge di bilancio, che ha accresciuto il finanziamento del Fondo sanitario nazionale di 1.893 mln, raggiungendo l'importo complessivo di 121.370 mln. In buona parte l'aumento è servito a finanziare le misure urgenti di rafforzamento del sistema sanitario assunte nel 2020, con particolare riferimento alla spesa per il personale⁵. Un importante ulteriore investimento ha riguardato i contratti di formazione specialistica. Un secondo incremento di risorse è derivato anche nel

registrato in Spagna e Portogallo (rispettivamente -6 decimi e -7 decimi). La spesa è invece cresciuta (sempre in media annua) del 2 per cento in Francia, dello 0,5 per cento in Olanda, del 2,2 per cento in Germania. Ne derivano divari consistenti in termini di spesa sanitaria pubblica pro capite (espressa in parità del potere d'acquisto). Secondo le stime dell'Ocse, nel 2018 in Germania e in Francia la spesa pro capite era, rispettivamente, doppia e superiore del 60 per cento a quella italiana", così Corte dei Conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 15 maggio 2020, 289.

4 Noti come Cura Italia (17 marzo 2020, n. 18), Rilancio (19 maggio 2020, n. 34) e Agosto (14 agosto 2020, n. 104).

5 Un'ampia e utile ricostruzione della finanza sanitaria nel corso degli ultimi due anni si trova in E. Caruso, *Oltre il mattone, quali prospettive per la sanità*, in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2021*, a cura di G. Arachi, M. Baldini, S. Toso, il Mulino, Bologna, 2022 (in corso di pubblicazione).

corso del 2021 dalla decretazione di urgenza⁶ che tuttavia ha riguardato essenzialmente la campagna vaccinale e il recupero delle liste di attesa.

Nel cuore del biennio appena trascorso si colloca l'elaborazione e la presentazione da parte del Governo, nell'aprile del 2021, prima alla Commissione europea e, subito dopo, al Parlamento italiano, del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il Piano, come è noto, illustra in che modo il nostro Paese intende investire i fondi messi a disposizione dal *Next generation Eu* e raggruppa i progetti di investimento in 16 componenti, a loro volta aggregate in 6 missioni, l'ultima delle quali è dedicata alla salute.

Se non è ragionevole cercare un disegno di riforma coerente della sanità negli interventi che in questi ultimi due anni si sono susseguiti attraverso la decretazione di urgenza mirata a introdurre e finanziare misure di risposta rapida alle nuove esigenze dettate dalla pandemia, diversamente è sensato provare a rintracciare le tracce di un primo ripensamento del sistema sanitario nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.⁷

La missione "Salute" del Piano si articola in due componenti, otto aree di investimento e due riforme, per un totale di 15,63 mld di euro. L'orizzonte temporale di cinque anni e l'investimento economico dovrebbero essere funzionali non solo alla ripresa delle attività come prima della pandemia, ma anche e soprattutto a superare quelle criticità che quest'ultima ha fatto emergere più o meno omogeneamente su tutti il territorio nazionale⁸.

Le misure contenute nel PNRR perseguono perlomeno tre importanti obiettivi: quello della ridefinizione della sanità territoriale, attraverso un investimento su modelli di prestazione e formule organizzative che promuovono la prossimità delle cure, quello della promozione di ricerca e innovazione e quello dell'ammmodernamento, rafforzamento e digitalizzazione.

Partiamo dall'ultimo per risalire verso il primo, al fine dedicare ad esso la parte più corposa di questo contributo, dal momento che rappresenta il cuore della riforma e i problemi più interessanti sembrano porsi proprio con riferimento alle scelte in esso contenute.

6 D.l. 22 marzo 2021, n. 41, e d.l. 25 maggio 2021, n. 73.

7 Per considerazioni sulla più generale "idea" di Pubblica Amministrazione ricavabile dal PNRR, cfr. E. Carloni, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in Astrid-Rassegna, 330, 2021, pp. 1-30.

8 Il PNRR identifica le seguenti criticità del sistema sanitario: (i) significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; (ii) un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; (iii) tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; (iv) una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari.

2. AGGIORNAMENTO TECNOLOGICO E DIGITALE

Nel quadro delle misure relative all'aggiornamento tecnologico e digitale, un primo specifico finanziamento è dedicato all'ammodernamento dei macchinari diagnostici a disposizione degli ospedali. L'intento è quello di sostituire le grandi apparecchiature, come TAC, macchinari per la risonanza magnetica, mammografi ed altri, che presentano un elevato grado di obsolescenza, e acquisirne in numero maggiore, per dotare di adeguata strumentazione anche le strutture che ne siano carenti.

Un importante intervento tecnologico, prima ancora che organizzativo, riguarda poi il potenziamento dei posti letto in terapia intensiva e semintensiva⁹, che richiede l'acquisto di dotazioni attrezzate, oltre che, naturalmente, l'assunzione di personale medico e infermieristico professionalmente competente. Si tratta di misure che intendono dare attuazione a quanto già previsto dall'art. 2 del decreto legge n. 34/2020¹⁰ e che mirano a rimediare a precedenti decisioni sulla dotazione di posti letto, il cui esito ha messo in grave difficoltà il nostro sistema sanitario per tutta la prima fase della pandemia¹¹. Resta però il nodo irrisolto dell'incremento di personale, che appare necessario a sostenere l'aumentata capacità di servizio, ma del quale il Piano non si fa carico, con il rischio di vanificare l'intento degli investimenti¹².

Altre risorse sono dedicate all'incremento dei mezzi di trasporto sanitari e all'ammodernamento dei Pronto Soccorso, essenziale, quest'ultimo, per rendere strutturale la separazione dei percorsi di primo soccorso e eventuale accesso alla struttura ospedaliera, in modo da evitare il più possibile, per il futuro, il riproporsi del problema del contagio intra-sanitario. Per quanto riguarda gli edifici che ospitano le strutture ospedaliere, un investimento è infine dedicato alla loro sicurezza e in particolare all'adeguamento alle vigenti norme in materia di co-

9 L'investimento prevede l'aumento di 3.500 posti letto per garantire lo standard di 0,14 posti letto di terapia intensiva per 1.000 abitanti e di 4.225 in terapia semi-intensiva. Si consideri che prima dell'emergenza nel nostro Paese la media di posti letto ogni 1.000 abitanti era di 0,08, mentre in Germania era all'incirca 0,34 e in Francia 0,16. Si veda in proposito lo studio dell'Istituto di statistica tedesco, Destatis, *High hospital bed density in Germany compared with other countries*, https://www.destatis.de/EN/Press/2020/04/PE20__119__231.html

10 A. Pioggia, *Il decreto "Rilancio". Sanità e sicurezza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2020, p. 561.

11 Ministro della Salute, Decreto Ministeriale 2 aprile 2015 n. 70, *Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera*.

12 La questione delle risorse di personale operante in sanità nel nostro Paese si è posta anche in corrispondenza dei tagli e dei blocchi alle assunzioni che negli ultimi due decenni hanno toccato tutta l'amministrazione pubblica, compresa quella sanitaria. Da tempo, ad esempio, l'OCSE segnala come in Italia il numero degli infermieri sia al di sotto della media europea, OCSE, *Italia: Profilo della sanità 2019*, <https://www.oecd.org/publications/italia-profilo-della-sanita-2019-571dd841-it.htm>.

struzioni in area sismica¹³. Una scelta necessaria questa, anche in considerazione della natura strategica delle strutture ospedaliere proprio in caso di calamità, ivi comprese quelle derivanti da eventi sismici, e dell'importanza, quindi, di poter contare sulla loro sicurezza, sia a tutela di coloro che vi sono già ospitati, sia a garanzia del soddisfacimento dei bisogni di cura e intervento che inevitabilmente aumentano in tali occasioni.

L'altro grande investimento riguarda il digitale¹⁴ e, in particolare, i dati sanitari e ha di mira il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi degli stessi. Come è stato variamente segnalato¹⁵, una buona disponibilità di dati, ma soprattutto una migliore capacità di raccolta e di elaborazione degli stessi, in particolare nella primissima fase della pandemia, avrebbe consentito di rilevare tempestivamente i pericoli per la salute della collettività e dei singoli e di organizzare in maniera rapida una più efficace risposta. Così non è stato nel nostro Paese anche per lo scarso sviluppo di una infrastruttura tecnologica che stenta a consolidarsi.

Di qui l'opportuno investimento da parte del PNRR, che si articola essenzialmente in due azioni. La prima riguarda il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e mira, innanzi tutto, ad aumentarne la diffusione¹⁶. Mentre, infatti, la realizzazione da parte delle regioni dei singoli servizi che dovevano dare attuazione al FSE è soddisfacente in tutto il territorio nazionale, con piccoli ritardi solo da parte di Umbria, Liguria, Piemonte e Basilicata, l'impiego di tale strumento è ancora molto differenziato a livello regionale. I dati che monitorano il suo utilizzo da parte dei cittadini e relativi all'ultimo trimestre del 2021, vanno da valori elevatissimi per Emilia Romagna, Lazio e Sardegna, che attestano un impiego fra il 90% della prima e il 100% per le ultime due, a quelli di Umbria, Piemonte, Marche, Molise, Campania, Basilicata, Abruzzo e Province Autonome, che denunciano un utilizzo assente o comunque inferiore al 10%¹⁷. Per migliorare l'adesione a questo importante strumento si prevedono diverse misure, come la definizione un'interfaccia utente standardizzata e l'incremento dei servizi che il FSE dovrà fornire. L'obiettivo è quello di arrivare ad una diffusione e ad un impiego capillare di questo stru-

13 Sulla base di una ricognizione puntuale condotta dal Ministero della salute nel 2020, è stata individuata la necessità di realizzare 116 interventi in strutture ospedaliere per l'adeguamento degli edifici alle normative antisismiche.

14 Per una illustrazione della centralità assunta dalla digitalizzazione nell'organizzazione della sanità, v. C. Bottari, *La tutela della salute: lavori in corso*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 317 ss., che dedica un capitolo, l'ottavo, alla sanità digitale.

15 Si veda, ad es., M. Falcone, *La crisi del Covid-19 come crisi conoscitiva del sistema amministrativo italiano*, in *Ianus*, 2020.

16 A. Pioggia, *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, a cura di R. Cavallo Perin, Rubettino, Torino, 2021, p. 215.

17 I dati sono consultabili in <https://www.fascicolosanitario.gov.it/it/monitoraggio/bc>, dove si dà conto del monitoraggio periodico effettuato in proposito dall'Agenzia per l'Italia Digitale e il Ministero della Salute.

mento, al fine di farne il principale modo di accesso ai servizi da parte dei pazienti, la essenziale base di dati per i professionisti sanitari con riferimento a ciascun paziente, ma anche lo strumento attraverso il quale le Aziende sanitarie potranno effettuare analisi di dati clinici e migliorare la prestazione dei servizi sanitari.

Accanto alle misure relative al FSE, è previsto uno specifico investimento a favore di un rafforzamento del Nuovo Sistema Informativo Sanitario. Si tratta dell'infrastruttura del Ministero della salute per il monitoraggio dei LEA e la programmazione di servizi di assistenza sanitaria alla popolazione, istituita nel 2000¹⁸, e che rappresenta, già oggi, il più importante patrimonio di dati sanitari a livello nazionale. Il progetto contenuto nel PNRR prevede il potenziamento della parte tecnologica, ma anche il miglioramento della raccolta dei dati, oggi prevalentemente relativi all'efficienza delle prestazioni, al loro volume e alla spesa. L'obiettivo, infatti, è quello di ampliare la capacità di rilevazione dello stato di salute della popolazione, anche nella prospettiva, la cui importanza, come sottolineato, è stata resa evidente dalla pandemia, della previsione dei futuri scenari di salute e della risposta tempestiva alle nuove malattie emergenti¹⁹. Fra gli interventi in materia di digitalizzazione, infine, è prevista anche la creazione di una piattaforma nazionale per i servizi di telemedicina, sui quali, anche nella prospettiva della riforma dell'assistenza territoriale, si mostra di voler molto investire. Ma di questo si dirà più avanti.

3. FORMAZIONE, RICERCA SCIENTIFICA E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

Nella prospettiva della promozione della ricerca funzionale ad aprire la strada a nuove soluzioni di tutela della salute, il PNRR investe sul potenziamento della ricerca biomedica, in particolare favorendo il trasferimento tecnologico fra ricerca e impresa e incrementando gli studi sulle malattie rare e gravemente invalidanti. Con lo specifico intento di ridurre la distanza fra risultati della ricerca e la loro applicazione industriale ci si propone di finanziare progetti "proof of concept", ovvero che prevedano la realizzazione di prototipi idonei alla commercializzazione e contemplino anche una riduzione dei rischi per i potenziali investitori di mercato. Con riferimento a quest'ultima misura, considerato il fatto che si inserisce in un piano di investimenti sulla ricerca biomedica, non si può non segnalare il rischio che finanziamenti pubblici sulla ricerca, come sono quelli di cui qui si tratta, finiscano per avvantaggiare l'impresa privata, senza adeguati ritorni in termini di garanzia per il pubblico e, di conseguenza, per la collettività. L'esperienza del finanziamento della ricerca per i vaccini contro il Covid-19 ha dimostrato che,

¹⁸ Ai sensi dell'articolo 87 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001).

¹⁹ Sulle potenzialità dell'uso dei dati in sanità si v. M. Falcone, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C, in Istituzioni del federalismo*, 2, 2017, p. 26.

pur essendo lo sfruttamento commerciale un fattore ovviamente incentivante la ricerca privata, quando questo riguardi farmaci o strumenti essenziali per la cura e prevenzione di malattie gravi o molto diffuse, se non temperato da misure pubbliche, può fornire alle grandi imprese un potere difficilmente contrastabile dagli stessi Stati²⁰.

Nel campo della formazione e del rafforzamento delle competenze del personale che opera in sanità, anche in corrispondenza con il progresso scientifico e l'innovazione tecnologica, il PNRR prevede investimenti in tre ambiti.

In primo luogo si intende rafforzare la medicina di base, con riferimento alla quale è disposto l'aumento delle borse, perlomeno per tre cicli triennali di formazione.

Un ulteriore importante intervento concerne le infezioni ospedaliere e riguarda la formazione di personale sanitario e non. La diffusione di patologie infettive che vengono contratte in ambiente ospedaliero non riguarda solo la stringente attualità e i drammatici effetti del contagio da Covid-19, esteso, soprattutto all'inizio, a persone ricoverate, la cui salute, quindi, era già parzialmente compromessa, ma, più in generale, un fenomeno che anche prima della pandemia aveva numeri importanti. Da uno degli ultimi studi, relativo al 2016²¹, è emerso che in Italia circa l'8% delle persone ricoverate in una struttura per acuti contraggono almeno una infezione in ambiente sanitario. La prevenzione è essenziale e passa anche per una adeguata formazione di tutto il personale all'impiego di protocolli di sicurezza adeguati. Non c'è dubbio che operatori preparati a gestire i rischi biologici avrebbero meglio protetto la propria e l'altrui salute anche in occasione dell'insorgere della pandemia.

Sempre in tema di formazione, il Piano prevede l'attivazione di un percorso di acquisizione di competenze manageriali per professionisti del Servizio sanitario. L'intento è quello di legare agli investimenti sull'innovazione delle infrastrutture digitali e tecnologiche e alle riforme della sanità territoriale di cui si dirà, una aumentata capacità di gestione di chi sarà chiamato a governare tali processi dall'interno dell'amministrazione. Un'ultima misura dedicata al personale riguarda l'incremento dei contratti di formazione specialistica, utile per affrontare il cosiddetto "imbuto formativo", vale a dire la differenza tra il numero di laureati in medicina e il numero di posti di specializzazione previsto, e garantire così un adeguato turn-over dei medici specialisti sanitari. Alla luce di questa finalità, dichiarata testualmente dal PNRR, sorprende ancor di più la già segnalata mancanza di previsioni dedicate alle assunzioni nella sanità pubblica.

²⁰ Per più un articolato ragionamento relativo al rapporto fra potere pubblico e poteri privati in campo farmaceutico si rinvia a A. Pioggia, *Il potere pubblico e il suo diritto nella regolazione dei farmaci: storia di un arretramento verso una regolazione senza diritti*, in *Diritto pubblico*, 3, 2021, p. 961.

²¹ Dipartimento Scienze della Salute Pubblica e Pediatriche, *Secondo studio di prevalenza italiano sulle infezioni correlate all'assistenza e sull'uso di antibiotici negli ospedali per acuti - Protocollo ECDC*, Università di Torino, 2018.

Nell'ambito delle misure previste nella seconda componente della Missione salute è presente anche una riforma, quella relativa alla rete degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, IRCCS, che dovrà trovare spazio in un decreto legislativo entro la fine del 2022.

Gli IRCCS sono ospedali che hanno ottenuto il riconoscimento del “carattere scientifico” e che perseguono finalità di ricerca nel campo biomedico ed in quello della organizzazione e gestione dei servizi sanitari. In tali strutture convivono ricerca e prestazione, in modo che i risultati della prima possano essere immediatamente traslati nella seconda e che l'attività prestazionale possa, a sua volta, essere occasione di sperimentazione e consolidamento delle acquisizioni della ricerca. Questo rende gli IRCCS non solo realtà in cui si realizzano progetti di ricerca di alto livello, ma anche ospedali di eccellenza, spesso specializzati nel trattamento di patologie particolarmente gravi e di elevato impatto sociale, quali i tumori o le malattie cardiovascolari. Pur essendo enti operanti in ambito regionale, ad essi l'ordinamento riconosce, oltre a specifici finanziamenti, una “rilevanza nazionale”. Da ciò discende una partecipazione del Ministero della salute alla nomina degli organi e una potestà ministeriale di vigilanza, anche al fine di garantire la qualità della ricerca da essi svolta e la sua finalizzazione all'interesse pubblico con una diretta ricaduta sull'assistenza. Ferma restando la loro natura pubblica, gli IRCCS possono essere trasformati in fondazioni ed aperti alla partecipazione di soggetti pubblici e privati.

La riforma prevista dal PNRR prevede, innanzi tutto, una differenziazione degli IRCCS a seconda delle loro attività, e la creazione di una rete fra di essi, anche per facilitare lo scambio di competenze specialistiche fra questi e le altre strutture del Servizio sanitario nazionale. L'ultimo aspetto dell'annunciata riforma riguarda il sistema di governance di questi istituti e la responsabilizzazione del direttore generale e del direttore scientifico in ordine ai risultati da conseguire.

4. LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE: LE CASE DI COMUNITÀ E GLI OSPEDALI DI COMUNITÀ

Veniamo ora alle misure contemplate nella prima componente della missione “Salute” e con esse al prospettato investimento organizzativo sull'assistenza territoriale²². La riforma prevista e l'insieme degli investimenti programmati hanno tutti l'obiettivo di rafforzare l'organizzazione dei servizi erogati sul territorio che si baserà su tre pilastri: Case della Comunità, Ospedali di Comunità e Assistenza Domiciliare Integrata.

La prima soluzione organizzativa proposta, quella relativa all'istituzione delle Case di Comunità, sviluppa con significativi profili di novità un'idea che aveva

²² Sull'organizzazione territoriale della sanità si veda C. Bottari, P. De Angelis (a cura di), *La nuova sanità territoriale*, Maggioli, Rimini, 2016.

preso forma già quindici anni fa quando, con un Decreto del Ministero della Salute²³, si era introdotta una “sperimentazione del modello assistenziale case della salute”. Alcune realtà regionali²⁴ avevano accolto la sfida e realizzato, prima sperimentalmente e poi, in alcuni casi, in via definitiva, questa soluzione organizzativa, che prevede l’aggregazione funzionale dei professionisti che si occupano dell’assistenza primaria²⁵ e l’offerta di un servizio attivo nelle 24 ore e per tutti i giorni della settimana. Su questa base si era inserita la riforma del 2012, il cosiddetto Decreto Balduzzi²⁶, che, proprio con l’idea del rafforzamento dell’assistenza territoriale, stimolava l’ampliamento delle professionalità da coinvolgere nella Casa della Salute e l’integrazione con i servizi sociali. A tali previsioni, tuttavia, era seguita una attuazione debole e diseguale, complice anche la riduzione delle risorse annualmente a disposizione della sanità.

L’investimento sulle Case della Comunità effettuato con il PNRR²⁷ si presta ad essere l’occasione per sviluppare questa pur parziale esperienza nella direzione di un effettivo protagonismo della persona e della comunità nell’organizzazione territoriale. I presupposti, infatti, sembrano essere presenti. In primo luogo, analogamente alle soluzioni “migliori” già sperimentate in alcune realtà regionali, accanto ai medici di medicina generale, ai pediatri e ai medici specialisti, saranno presenti infermieri di comunità ed è prevista anche la possibile presenza di assistenti sociali. In particolare queste due ultime figure si prestano a completare quella presa in carico complessiva della persona bisognosa, che ancora troppo frequentemente manca nel nostro sistema sanitario, spesso frammentato anche a livello territoriale, in cui è l’utente che deve comporre i servizi intorno ai propri bisogni, scontrandosi spesso con rigidità e vincoli di carattere essenzialmente burocratico. La compresenza di professionalità non solo mediche, ma anche infermieristiche, sanitarie e socio sanitarie, unitamente alla costituzione della Casa della Comunità come punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie e alla possibile presenza in essa anche di servizi sociali e assistenziali, dovrebbe poter superare la frammentazione attuale e consentire la costruzione di servizi intorno alle necessità della persona. L’altro aspetto, relativamente al quale la Casa della Comunità potrebbe fare la differenza rispetto al quadro presente, riguarda la dimensione per l’appunto comunitaria della salute. Una dimensione che, pur avendo avuto una storica rilevanza nella fase di costruzione anche culturale e simbolica della sanità italiana, è stata abbandonata completamente da almeno tre decenni. Basta pensare al declino dei consultori, che avrebbero dovuto rap-

23 Il DM Salute, 10 Luglio 2007, attuativo della Legge 27 Dicembre 2006 n. 296.

24 Toscana, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lazio.

25 Essenzialmente medici di medicina generale e specialisti ambulatoriali e, in alcune esperienze, il medico dell’emergenza.

26 Decreto Legge n. 158 del 13 settembre 2012.

27 L’investimento consiste nell’attivazione di circa 1.280 Case della comunità, da realizzarsi ri-convertendo strutture già esistenti o costruendo nuovi spazi, nei prossimi 5 anni.

presentare il luogo in cui le collettività si riappropriavano della propria salute, e che, mai realizzati nei numeri previsti, si sono andati assottigliando e hanno presto perduto la loro funzione comunitaria, o alla dimensione collettiva che in una pionieristica fase si era immaginato avrebbe potuto avere la cura delle persone con patologia psichiatrica. Certamente una delle prime ragioni della perdita della prospettiva di una salute di comunità è da ricercarsi nello schiacciamento sulla dimensione strettamente economica e produttiva dei servizi, che si è determinato con l'aziendalizzazione degli anni '90 e con il progressivo spostamento dell'attenzione dai servizi ai volumi di attività prestazionale e ai loro costi.

La soluzione organizzativa promossa dal PNNR, che significativamente qualifica le Case come "di Comunità", arriva dopo un periodo come quello pandemico in cui è tornato drammaticamente visibile il tema della dimensione collettiva della salute, non solo nei termini "medici" della prevenzione, della promozione di stili di vita salutari, della vaccinazione, e così via, ma anche come questione sociale in cui i comportamenti della collettività incidono sulla salute comune e, al tempo stesso, la definiscono nel quadro di una più ampia idea di società²⁸.

Perché le Case della Comunità possano dirsi veramente tali, tuttavia, è importante che sin dall'individuazione delle strutture che potranno ospitarle, e poi via via fino alla definizione delle loro funzioni e delle attività che vi si svolgeranno, si sviluppi una visione della sanità pubblica in grado di superare l'approccio solo economico produttivo in cui si è chiusa in questi ultimi decenni e si proceda con modalità partecipate, in grado di includere la comunità nel processo della loro realizzazione²⁹. Solo in questo modo si potrà andare oltre la semplice aggregazione di servizi in cui altrimenti rischia di risolversi questa impresa. Di partecipazione e coinvolgimento degli enti locali, dei portatori di interessi e delle parti sociali, del resto, tratta espressamente la Raccomandazione della Commissione Europea rivolta al Governo italiano in occasione della proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano³⁰, ma di processi di questo tipo, ancora non si vede traccia.

L'altro "pilastro" organizzativo del potenziamento dell'assistenza territoriale riguarda le cure intermedie, ovvero quelle prestazioni di cura che si collocano a valle degli interventi ospedalieri e prima del rientro a domicilio. Spesso questo tipo di prestazioni viene erogato in ambito ospedaliero in una situazione di inappropriata organizzativa, che deriva dal fatto che la persona non ha più bisogno dell'intensità di cura che ha determinato l'inizio del ricovero, ma non può ancora essere dimessa a domicilio. La mancanza di strutture cosiddette in-

28 M. Nocelli, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in www.giustizia-amministrativa.it - *dottrina*, 2020, p. 1.

29 A.R. Favretto, *Diritti, culture della salute e partecipazione*, in *Trent'anni di servizio sanitario nazionale*, a cura di R. Balduzzi, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 165.

30 "Per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano".

termedie, in cui poter ricevere cure di minore intensità, di fatto prolunga il ricovero con costi economici, ma anche con effetti sulla minore capacità di servizio, derivanti dalla troppo lunga occupazione di un posto letto. L'investimento sulla medicina territoriale contempla quindi opportunamente anche la realizzazione di Ospedali di Comunità che offrono cure di bassa intensità e breve durata. Il Piano prevede l'attivazione di circa 380 strutture, ciascuna dotata di 20 posti letto, un intervento che porterà all'attivazione di circa 7.600 posti in più rispetto alla scarsa offerta esistente oggi.

5. L'ASSISTENZA DOMICILIARE

Le appena richiamate misure di rafforzamento della sanità territoriale trovano completamento nell'investimento su una precisa tipologia di servizio, che rappresenta il cuore della riforma: l'assistenza domiciliare integrata, ADI³¹.

Il Ministro della salute, nel presentare a settembre del 2020 la sua proposta per l'impiego delle risorse del Recovery fund, ha significativamente formulato il principio della "casa come primo luogo di cura". Un'idea ribadita a maggio quando lo stesso Ministro ha individuato tale principio come "la chiave fondamentale" della riforma sanitaria. In questa occasione si è indicato anche un obiettivo ambizioso: "diventare il primo paese in Europa per assistenza domiciliare". Germania e Svezia hanno circa il 9% di over 65 assistiti a casa, l'Italia attualmente (anche grazie alle misure sostenute dal Decreto rilancio³²) è al 6%. L'idea per il nostro Paese, ribadita anche come specifico obiettivo del PNRR, è quella di superare il 10%.

Istituita a livello nazionale quasi un trentennio fa, l'ADI è stata più recentemente ridisegnata dal decreto sui Livelli essenziali delle prestazioni sanitarie del 2017³³, che ha stabilito che il Servizio sanitario nazionale "garantisce alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, percorsi assistenziali a domicilio costituiti dall'insieme organizzato di trattamenti medici, riabilitativi, infermieristici e di aiuto infermieristico necessari per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita". A seconda dell'intensità, complessità e durata dell'intervento assistenziale, le cure domiciliari si articolano in quattro livelli di crescente impegno dei servizi, e possono essere integrate da prestazioni di assistenza sociale in caso di particolare fragilità economica della persona assistita.

Nella Missione salute del PNRR, ci si pone, come appena ricordato, l'ambizioso obiettivo dell'aumento del numero di persone assistite a domicilio e, a questo

31 Su cui, da ultimo, M.A. Sandulli (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

32 Articolo 1, c. 4 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

33 DPCM, 12 gennaio 2017.

fine e all'ulteriore scopo di rafforzare questa tipologia di assistenza, si dispone una riorganizzazione e reingegnerizzazione delle modalità di fornitura di servizi sanitari a domicilio attraverso lo sviluppo di soluzioni digitali innovative, che dovrebbero contemplare, oltre alla telemedicina, anche l'impiego di strumenti di intelligenza artificiale³⁴. A questo si lega anche la previsione dell'attivazione in ogni Azienda sanitaria territoriale di un sistema informativo in grado di rilevare dati clinici in tempo reale e l'istituzione in ogni distretto di una Centrale Operativa Territoriale (COT), con la funzione di coordinare i servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari, assicurando il collegamento con gli ospedali e con la rete di emergenza-urgenza.

Il quadro di sanità territoriale che ne emerge vede, quindi, al centro del sistema le cure domiciliari, immaginate come terminali di erogazione in una rete di servizi che, grazie alla telemedicina (tele-assistenza, tele-consulto, tele-monitoraggio, tele-refertazione), raggiunge capillarmente l'abitazione delle persone assistite. L'obiettivo è quello di erogare sempre più prestazioni a domicilio, migliorando la qualità della vita degli assistiti. Oltre a questo, l'assistenza domiciliare può essere funzionale anche a prevenire l'aggravamento di patologie croniche e tipiche dell'invecchiamento, in modo da assicurare un migliore stato di salute alle persone e da limitare ricoveri ospedalieri inappropriati, accessi al pronto soccorso evitabili e, nella misura in cui è possibile, la lunga degenza in strutture residenziali.

In un quadro epidemiologico e demografico come quello attuale, che colloca il nostro Paese fra i più longevi del mondo, anche se in posizione più bassa nella graduatoria dell'invecchiamento in buona salute, un investimento sulle cure a domicilio è certamente essenziale. Peraltro si tratta di una misura pienamente in linea con le raccomandazioni della Commissione Europea del 2019³⁵, con quanto previsto nel Piano nazionale cronicità 2016³⁶ e che si presta a valorizzare l'esperienza maturata durante la pandemia attraverso l'istituzione e l'impiego delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA).

6. I RISCHI DI UN INVESTIMENTO SUI NUMERI DELLA DOMICILIARITÀ SENZA UNA RIFORMA DEI SERVIZI

Se l'incremento delle cure domiciliari è un obiettivo da salutarsi con favore nel quadro di un investimento sulla sanità territoriale certamente necessario nel no-

34 G. Mancini Palamoni, *Intelligenza artificiale e sanità: spunti, preoccupazioni e prospettive*, in *La salute del futuro. Prospettive e nuove sfide del diritto sanitario*, a cura di C. Bottari, Bologna University Press, Bologna, 2020, p. 245.

35 Commissione Europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, COM(2019)512.

36 Direzione Generale della Programmazione Sanitaria, *Piano Nazionale della Cronicità 2016*.

stro Paese, non si possono tuttavia trascurare i pericoli che potrebbero discendere da un aumento del numero di persone assistite a domicilio, senza che a questo si accompagni un significativo investimento anche sulla qualità, quantità e uniformità delle prestazioni fornite in tale *setting* assistenziale.

Una prima questione da affrontare è quella dell'intensità delle cure, ovvero del tipo di assistenza fornita a domicilio in termini di quantità e tipologia di servizi. L'assistenza domiciliare integrata, così come è oggi effettivamente erogata, riguarda quasi esclusivamente la bassa intensità di cura. Dall'ultimo annuario statistico del Ministero della Salute ricaviamo come l'ADI abbia riguardato, nel 2018, il 6% delle persone anziane con una malattia cronica o in condizioni di non autosufficienza, per una media di 18 ore all'anno ciascuno. Le prestazioni erogate sono in gran parte costituite da servizi infermieristici offerti a pazienti in situazioni particolarmente critiche, ad esempio dopo un ricovero o nella fase terminale di una malattia, e non certo pensate come alternativa vera al ricovero. Ne discende che la gran parte del peso assistenziale grava sulle famiglie. Nel nostro paese, in più della metà dei casi (64%), è, infatti, proprio la famiglia a occuparsi della cura e dell'assistenza della persona anziana affetta da patologie croniche. Come può leggersi nel documento "Sostenibilità del S.S.N." redatto dalla Commissione Igiene e sanità del Senato nel 2018, l'Italia è il paese dell'area OCSE con la più elevata percentuale di familiari che prestano assistenza a persone anziane o disabili, con il supporto dei figli (89% dei casi) e di caregiver professionali (60%), le cosiddette "badanti", in molti casi assunte senza un regolare contratto.

Le conseguenze di un simile quadro sono diverse e tutte altamente problematiche.

Una prima ricaduta negativa riguarda l'effettività del diritto alla salute. Far gravare sulla famiglia l'onere di assicurare tutta una serie di prestazioni di cura, che non sono solo igiene e nutrizione, ma riguardano la somministrazione di farmaci, di ossigeno, la disinfezione degli accessi venosi, di peg e cateteri, il monitoraggio di temperatura, della saturazione, dello stato delle lesioni cutanee ecc..., espone la persona malata ai pericoli di un trattamento non pienamente adeguato ai suoi bisogni di salute, perché effettuato da persone che non hanno la professionalità necessaria. Questo deficit di effettività si traduce anche in una grave forma di disuguaglianza. Chi può permettersi cure domiciliari private a pagamento, che supportino l'attività dei caregiver volontari, è certamente avvantaggiato rispetto a chi, per motivi economici o altre condizioni di svantaggio non è in grado di ricorrere al mercato. Si tratta di una forma di disuguaglianza particolarmente odiosa, dal momento che colpisce più duramente i fragili fra i fragili: chi è più malato, rispetto a chi si trova in condizioni meno gravi; chi è meno supportato da una rete familiare e sociale solida, rispetto a chi è ben inserito in un sistema di relazioni forti; chi si trova in condizioni economiche di maggiore difficoltà, rispetto a chi ha una pensione o un reddito familiare maggiore, e così via. Ma le conseguenze non ricadono solo sulla persona malata, coinvolgono anche la famiglia e la rete di relazioni in maniera significativa. Dal Rapporto Censis 2017 ricaviamo

che “ben il 51,4% delle famiglie con una persona non autosufficiente che ha affrontato spese sanitarie di tasca propria ha avuto difficoltà nell'affrontarle: ne discende che chi più ha bisogno di cure più soffre sul piano economico”. Le ricadute sulla rete familiare non sono però solo economiche. Spesso le flessibilità orarie consentite dalla legge³⁷ non sono sufficienti a poter coordinare attività lavorativa e cura della persona malata assistita a domicilio, così si è costretti a lasciare il lavoro o rinunciare a progressioni di carriera per continuare a sostenere i propri cari in casa. A farne le spese sono prevalentemente le donne, con una ulteriore conseguenza in termini di disparità di genere. Qualche segnale di attenzione verso il sostegno alla domiciliarità viene dalla legge di bilancio per il 2022, l. n. 234 del 2021, che dedica i commi da 162 a 164 dell'articolo 1 al sostegno da parte dei servizi sociali alla permanenza a domicilio delle persone non autosufficienti o comunque bisognose di supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana. Si tratta di misure di carattere sociale, che forniscono un supporto alla persona e alla famiglia, e che, pur rappresentando un indubbio passo avanti, richiedono comunque di essere ulteriormente rafforzate, a prezzo, altrimenti, di non modificare nella sostanza il quadro come appena descritto

Una seconda questione da considerare, nel momento in cui si intende fare della casa “il primo luogo di cura”, riguarda le differenziazioni regionali. I dati prestazionali sono di per se stessi significativi. Basta guardare al tasso di persone anziane assistite in ADI nel 2016, riguardo al quale si va dagli 0,1 assistiti ogni 100 abitanti di Calabria e Valle d'Aosta, ai 1,2 e 1,1 rispettivamente della Provincia Autonoma di Trento e dell'Emilia-Romagna³⁸; o ancora al numero di ore dedicate al singolo assistito domiciliarmente, che, nel 2013, andavano dalle 7 e 8 ore all'anno per caso trattato in Friuli Venezia Giulia e Toscana, alle 54 del Molise. Anche i dati sulla spesa sono significativi di un diverso investimento su tale modalità assistenziale: osservando la spesa per singolo caso trattato nel 2017, a fronte di un dato sul complesso delle regioni di 1.872 euro per presa in carico, il valore oscilla tra i 679 euro del Veneto e i 6.200 euro della Calabria³⁹.

Se poi dai dati passiamo ai modelli organizzativi, troviamo ulteriori difformità, che riguardano la gestione dei rapporti con il privato accreditato, con il terzo settore, con i Comuni, le modalità di erogazione dei servizi o, ancora, la ripartizione del budget. Importanti differenze resistono nelle modalità dell'integrazione socio sanitaria, spesso scarsamente governata a livello regionale e rimessa alla buona volontà degli enti coinvolti. Si va da regioni come il Veneto in cui le funzioni sociali sono delegate alle ASL, a realtà, molto più frequenti, in cui ASL e

37 Essenzialmente la legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

38 I dati sono ricavati da L.D. Vetrano, K. Vaccari, *La babele dell'assistenza domiciliare in Italia: chi la fa, come si fa*, in *ItaliaLongeva*, 2017.

39 M. Noli, *I servizi domiciliari*, in *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia - 7° Rapporto 2020/2021*, a cura di NNA Network Non Autosufficienza, Maggioli, Rimini, 2021, pp. 36 ss.

Comuni si muovono in modo autonomo, rispondendo separatamente ai bisogni sanitari e a quelli sociali degli assistiti. Anche all'interno della stessa regione le risposte possono essere diverse a seconda della dimensione e quindi anche della capacità di intervento dei comuni di volta in volta considerati. Altre differenze riguardano i rapporti fra distretto e medici di medicina generale nella gestione dell'ADI o, ancora, le prestazioni erogate a seconda dei diversi livelli di intensità dell'assistenza: solo per fare un esempio, nella stessa regione una azienda territoriale può prevedere l'assistenza fisioterapica a domicilio e un'altra richiedere che sia la persona a doversi recare nei locali dell'azienda per poterne usufruire. Queste differenze, apparentemente piccole, per le persone fragili, magari affette da disabilità gravissime, possono incidere sulla concreta possibilità o meno di godere della prestazione.

Infine, scelte molto differenti riguardano il rapporto con il privato accreditato. In alcune regioni come Veneto, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, la quasi totalità delle prestazioni sanitarie sono erogate direttamente dal distretto che si rapporta con il Medico di Medicina Generale; in altre realtà, come, ad esempio, il Lazio o la Lombardia, la maggior parte dei servizi è erogata da soggetti privati accreditati.

Quanto sopra considerato dipinge un quadro problematico, l'intervento sul quale non può limitarsi ad un pure importante investimento sulla telemedicina nella prospettiva di un significativo incremento del numero delle persone assistite a domicilio. Se non accompagnato da un importante ripensamento del servizio, in termini di intensità di assistenza, di uniformità territoriale e complessivamente di capacità di presa in carico effettiva, il rischio è che l'obiettivo della "casa come primo luogo di cura" si traduca in una amplificazione delle disegualianze fra persone malate, ma anche fra chi si prende cura di esse e chi non deve sostenere tale carico.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Bottari C., De Angelis P. (a cura di), *La nuova sanità territoriale*, Maggioli, Rimini, 2016.

Bottari C., *La tutela della salute: lavori in corso*, Giappichelli, Torino, 2020.

Carloni E., *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid-Rassegna*, 330, 2021, pp. 1-30.

Caruso E., *Oltre il mattone, quali prospettive per la sanità*, in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2021*, a cura di Arachi G., Baldini M., Toso S., il Mulino, Bologna, 2022 (in corso di pubblicazione).

Falcone M., *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2017, pp. 421-446.

- Falcone M., *La crisi del Covid-19 come crisi conoscitiva del sistema amministrativo italiano*, in *Ianus*, 2020.
- Favretto A.R., *Diritti, culture della salute e partecipazione*, in *Trent'anni di servizio sanitario nazionale*, a cura di Balduzzi R., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 165-180.
- Mancini Palamoni G., *Intelligenza artificiale e sanità: spunti, preoccupazioni e prospettive*, in *La salute del futuro. Prospettive e nuove sfide del diritto sanitario*, a cura di Bottari C., Bologna University Press, Bologna, 2020, pp. 254-268.
- Noccelli M., *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in www.giustizia-amministrativa.it - *dottrina*, 2020.
- Noli M., *I servizi domiciliari*, in *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia - 7° Rapporto 2020/2021*, a cura di NNA Network Non Autosufficienza, Maggioli, Rimini, 2021, pp. 33-52.
- Sandulli M.A. (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.
- Pioggia A., *Il decreto "Rilancio". Sanità e sicurezza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2020, pp. 561-567.
- Pioggia A., *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, pp. 385-403.
- Pioggia A., *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale, 2020, pp. 17-27.
- Pioggia A., *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, in *L'amministrazione pubblica con i big data*, a cura di Cavallo Perin R., Rubettino, Torino, 2021, pp. 215-224.
- Pioggia A., *Il potere pubblico e il suo diritto nella regolazione dei farmaci: storia di un arretramento verso una regolazione senza diritti*, in *Diritto pubblico*, 3, 2021, pp. 961-998.
- Vetrano L.D., Vaccari K., *La babele dell'assistenza domiciliare in Italia: chi la fa, come si fa*, in *ItaliaLongeva*, 2017.

La semplificazione amministrativa in materia di appalti pubblici

LUCA R. PERFETTI
Avvocato presso BonelliErede

1. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

All'apparenza, il termine semplificazione sembra alludere ad un risultato positivo, benvenuto, gradevole. Complicare, sembra essere il suo opposto. Tuttavia, non è affatto detto che questa semplice opposizione contribuisca a spiegare la semplificazione amministrativa in modo adeguato.

Non sembra casuale che la letteratura di diritto amministrativo si sia distinta – al netto dei non pochissimi contributi meramente ricognitivi del dato normativo – tra chi ha indicato i pericoli che vi si accompagnano¹, chi – invece – ha posto in luce la difficoltà di realizzare un'autentica semplificazione² ovvero le complicazioni che da questa derivano³. Si tratta di un dibattito che si è sviluppato soprat-

1 Per l'inquadramento generale del tema F. Manganaro, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Esi, Napoli, 2000.

2 E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 3-4, 1998, p. 335, ove l'indicazione della tensione tra legalità ed efficienza nella disciplina del procedimento.

3 R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 1999, p. 323 e successivamente Id., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Diritto e società*, 1, 2000, p. 101; cfr., anche M. Ainis, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 18, 2014, p. 2.

tutto ad esito degli interventi di sistema sul procedimento amministrativo in generale⁴, per scemare poi – salvo importanti eccezioni⁵ –, fino quasi a scomparire, se non relativamente a legislazioni di settore⁶.

Ora, con il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (o, più brevemente, Pnrr), il problema sembra di nuovo porsi con energia e, per quel che qui interessa, certamente si leggono norme orientate a questo scopo nella disciplina degli appalti pubblici⁷.

4 Come si è osservato, il dibattito si è sviluppato nel decennio tra la fine del Novecento e l'inizio del nuovo millennio, prendendo sostanzialmente avvio da S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1998, p. 699. Non si dovrà prescindere da F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 3-4, 2008, p. 335 (nella condivisibile prospettiva della funzionalizzazione della semplificazione al soddisfacimento dei diritti delle persone); P. Lazzara, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Philos, Roma, 2005 (e, successivamente, Id., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2012, p. 679, e poi, Id., *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, Jovene, Napoli, 2008; G. Vesperini, G. Sciuillo, M.P. Chiti, B. Mattarella, L. Vandelli, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Giuffrè, Milano, 2006; M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amministrativo CdS*, 3, 2006, p. 1057; S. Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2004, p. 450; F. Fracchia, *Vizi formali, semplificazione procedimentale, silenzio-assenso e irregolarità*, in *Diritto dell'economia*, 3-4, 2002, p. 429; B. Cavallo (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, Torino, 2001; V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2000, p. 617; L. Vandelli, G. Gardini (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Quaderni della Spisa, Rimini, 1999; A. Sandulli, *La semplificazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1999, p. 757; G. Cugurra, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della legge 15 maggio 1997*, n. 127, in *Diritto amministrativo*, 3-4, 1998, p. 479; L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 3, 1998, p. 385; M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Diritto amministrativo*, 3, 1998, p. 679.

5 Per un bilancio in chiaro-scuro sia delle semplificazioni che delle riforme amministrative degli anni Novanta, R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Rimini, 2016. Si debbono necessariamente avere presenti A. Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Giappichelli, Torino, 2013 e D. Vese, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Cedam, Padova, 2018.

6 Si veda in tal senso, sicuramente, V. Di Capua, *L'autorizzazione integrata ambientale. Verso una tutela sistemica dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; più limitatamente, ma più vicini all'oggetto specifico di queste pagine, di recente, G. Cataldo, *Le novità del D.l. Semplificazioni 2020 in materia energetica nel segno della continuità dell'accentramento delle competenze (e dei suoi nodi irrisolti)*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2021, p. 188; G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, p. 21; F. Cusano, *La complicata semplificazione della contrattualistica pubblica: "poveri fiori, gemme de prati, pur ieri nati, oggi morenti"*, in *Federalismi.it*, 13, 2021, p. 63.

7 Per un'analisi di sicuro interesse, recentemente, G. Serra, *Il difficile bilanciamento tra tutela della concorrenza e semplificazione delle procedure ad evidenza pubblica*, in *Diritto dell'economia*, 1, 2021, p. 201; su questo profilo, comunque, M. D'Alberti, *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2008, p. 297.

Quel che sembra doversi notare, sia pure per cenni estremamente sintetici, è che le semplificazioni – in senso stretto – contengono un rischio autoritario. Infatti, delle due l'una: o le semplificazioni intervengono eliminando complicazioni inutili – ed, allora, sono certamente dovute in relazione alla regola costituzionale di buon andamento (o a quelle europee relative alla buona amministrazione), oppure eliminano sequenze procedurali o competenze preordinate all'apprensione ed alla cura di interessi ritenuti rilevanti.

Ne deriva che, in termini generali, se quel che s'è detto è vero, le semplificazioni sono fatalmente o doverose o dannose; ed in questo secondo caso, consegnando al potere dell'autorità fattispecie in ordine alle quali la considerazione dei fatti o degli interessi viene compressa in relazione ad un pubblico interesse – ad esempio, quello alla celerità della decisione – oltre che dannose sono potenzialmente autoritarie.

Quanto specificamente alle semplificazioni proposte dalle norme in materia di appalti che han fatto séguito alla pandemia – o che si collegano al PNRR –, esse appartengono alla categoria delle accelerazioni, che di frequente si accompagnano a plessi normativi derogatori.

In altri termini non si tratta di semplificazioni solo o doverose o dannose – perché trovano la misura dell'una o dell'altra appartenenza nella relazione con gli interessi protetti dalla norma procedimentale e sostanziale –, ma di scelte legislative che derogano al quadro generale della disciplina ordinaria, introducendo disposizioni che vi derogano (anche) allo scopo di conseguire una più spedita conclusione dei procedimenti amministrativi o delle attività materiali che ad essi conseguono.

Il parametro alla luce del quale stabilire se la semplificazione sia doverosa o dannosa, quindi, viene interamente alterato – con la conseguenza che la valutazione rispetto alla misura di semplificazione ne viene molto profondamente influenzata. E' chiaro, infatti, che nel caso di discipline acceleratorie con contenuto parzialmente derogatorio, si è innanzi ad una scelta del legislatore relativa al rilievo del tempo (del procedimento amministrativo o del conseguimento del risultato materiale che consegue alla decisione amministrativa), che può assumere valore determinante rispetto al giudizio sulla misura introdotta. In altri termini, se la singola misura di semplificazione amministrativa – sia essa a contenuto procedimentale ovvero organizzativo – potrà apparire dannosa – perché, ad esempio, comprime la partecipazione procedimentale ovvero l'apporto di amministrazioni preordinate alla tutela di beni della vita di rilievo pubblico – in uno scenario “a regime”, diversa potrà essere la valutazione ove la semplificazione sia temporanea, preordinata all'esecuzione di piani o programmi di rilievo pubblico (come il PNRR) per i quali il tempo assume un rilievo decisivo dal punto di vista di altri interessi, altrettanto prioritari ed altrettanto pubblici.

Questo profilo non smette di essere vero in astratto a fronte dell'osservazione circa il fatto che discipline emergenziali, derogatorie, urgenti, sostanzialmente

appannaggio dell'esecutivo, siano divenute la modalità ordinaria di azione pubblica⁸ – per quanto quest'osservazione conservi, comunque, un rilievo quanto alla ragionevolezza della normativa primaria; infatti, la compressione di procedimenti o alterazione di organizzazioni preposti alla protezione di beni giuridici, pretese o interessi, per quanto in via temporanea o emergenziale, potrà pregiudicarli interamente o irreparabilmente, sicché la natura emergenziale o temporanea della deroga non consente di eliminare il rilievo della questione di ragionevolezza della normativa che, introducendo la deroga, agisce potenzialmente in modo definitivo su quei beni, pretese o interessi; infatti, è chiaro che, solo per esemplificare, a poco importerà che la modalità ordinaria di decisione richieda la partecipazione degli interessati quando con procedure derogatorie si sia mutato per sempre l'oggetto di quell'interesse, così come se un'organizzazione pubblica sia istituita per la protezione, regolazione o sviluppo di un dato bene di interesse pubblico – ad esempio, un porto – a poco servirà quando quell'infrastruttura sia stata radicalmente mutata attraverso interventi previsti da norme derogatorie e temporanee).

Per il vero non si tratta di problemi nuovi nel sistema dei contratti pubblici – e, soprattutto, nel settore della localizzazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche. Piuttosto, proprio questa polarizzazione della normativa tra disciplina “a regime” – con l'insieme delle competenze e procedure che sono proprie di enti diversi in relazione ad interessi anch'essi distinti – ed acceleratoria – perché riferita ad opere definite strategiche, ad eventi internazionali o ad emergenze ambientali o territoriali⁹ costituisce un tema di portata generale, giacché questi due plessi normativi sono orientati in modo significativamente diverso proprio in relazione all'obiettivo che la normativa si propone, con rilievo immediato, per le ragioni che si cercheranno di enunciare.

È, quindi, evidente che il problema delle norme di semplificazione a scopo acceleratorio non corrispondono necessariamente al binomio doveroso o dannoso.

3. SEMPLIFICAZIONE E FUNZIONE DELLA DISCIPLINA – OVVERO, COSA SI POSSA SEMPLIFICARE

Proprio questa complessità, impone di individuare un criterio diverso alla luce del quale esaminarle e valutarle.

La ragione mi sembra ovvia: la semplificazione dovrebbe essere preordinata – sulla base delle norme di cui all'art. 97 Cost. – ad eliminare complessità inessenziali, senza rimuovere articolazioni (procedimentali ovvero organizzative) che, invece, non hanno questo carattere.

⁸ Per maggiori considerazioni sia consentito il rinvio al mio *Il governo dell'arbitrio*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2021 ed alla letteratura ivi richiamata.

⁹ Mi intendo riferire a discipline che possono presumersi note e che, solo per comodità, si possono leggere richiamate puntualmente nel mio, *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 3, 2019, p. 1021.

A mio modo di vedere, l'unico criterio affidabile per misurare ciò che è essenziale o meno nell'articolazione – organizzativa o procedurale – del potere è quello dello scopo pubblico che un dato insieme di norme intende proteggere o perseguire; è più che ovvio che questi obiettivi potranno anche essere più di uno, sicché serve un criterio per graduare codesti profili dell'interesse pubblico. In altri termini, solo una volta che sia chiaro quale sia l'interesse pubblico che la normativa intende perseguire – ovvero quale sia la graduazione dei vari interessi protetti – si potrà procedere a determinare i contenuti della semplificazione.

Questo criterio non sembra modificarsi nelle ipotesi nelle quali la semplificazione sia preordinata all'accelerazione, giacché il risparmio di tempo per il conseguimento del risultato materiale finale non sarà che uno dei profili di interesse pubblico rilevanti – restando semmai da chiarire quale sia la sua graduazione rispetto ai restanti, nell'opera di gerarchizzazione degli interessi che è necessaria per comprendere cosa sia essenziale e cosa semplificabile (ovvero suscettibile di essere compresso, reso eventuale o propriamente pretermesso).

In altri termini, così come la semplificazione, l'accelerazione – cui la semplificazione è strumentale – dovrà essere congegnata in modo tale da assicurare che non siano rimossi i presidi di interessi immancabili (che, comunque, sono funzionali ad un'effettiva accelerazione). Solo per esemplificare a fini di maggiore chiarezza, è agevole comprendere come la pretermissione di alcuni interessi a scopo acceleratorio – come, ad esempio, la tutela della legalità, dell'ambiente, della concorrenza – condurranno al mancato conseguimento dell'obiettivo di accelerazione – perché si finirà per generare opposizione o contenzioso giurisdizionale, come prova l'esperienza delle grandi opere o della gestione dei grandi eventi.

Nel caso degli appalti pubblici, la questione non è di poco momento. Infatti, se la disciplina degli appalti pubblici è stata intensamente studiata in ogni suo profilo, anche di dettaglio, ciò che colpisce è la sostanziale assenza – salvo un meritorio lavoro molto recente¹⁰ – di riflessioni sul punto nella nostra letteratura e l'estrema limitatezza anche nel panorama internazionale¹¹, nella quale si nota che «*so little legal literature has been written as yet regarding the theory of public tender*»¹².

Tuttavia, non mi pare si possa affrontare il tema della semplificazione (o accelerazione) nella disciplina degli appalti pubblici senza questo chiarimento preliminare.

¹⁰ Ci si riferisce a E. Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Napoli, Jovene, 2020.

¹¹ S. Arrowsmith, *Understanding the purpose of the EU's procurement directives: the limited role of the EU regime and some proposals for reform*, in Konkurrensverket (a cura di), *The Cost of Different Goals of Public Procurement*, Västra Aros AB, Västerås, 2012, p. 44.

¹² O. Dekel, *The legal theory of competitive bidding for Government contracts*, in *Public Contract Law Journal*, 37, 2008, p. 237, la citazione è a p. 238. In questa prospettiva sono utili anche J. J. Snider Smith, *Competition and Transparency: what works for public procurement Reform*, in *Public Contract Law Journal*, 38, 2008, p. 85; R. P. McAfee, J. McMillan, *Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis*, in *The RAND Journal of Economics*, 17, 1986, p. 326; S. Schooner, *Desiderata: Objectives for a system of government contract law*, in *Public Procurement Law Review*, 11, 2002, p. 104.

4. L'INTERESSE PUBBLICO DELL'AMMINISTRAZIONE CHE CONTRATTA

Occorre premettere per chiarezza che, in questa sede, l'esercizio di individuazione del contenuto del pubblico interesse e di gerarchizzazione delle sue diverse dimensioni rilevanti, verrà condotto esclusivamente sulla base del diritto positivo, come pura attività interpretativa di tipo dogmatico. Naturalmente, sono disponibili altri approcci – teorico, economico, etc. – e, tuttavia, dal punto di vista metodologico, ci si atterrà allo stretto compito del giurista positivo.

L'interpretazione dovrà necessariamente confrontarsi con i principi della materia, con l'attenzione al fatto che si tratta – fin dalla loro enunciazione nei “considerando” delle direttive europee rilevanti – di norme tra loro potenzialmente in contrasto¹³.

La questione, quindi, non si può limitare ad individuare i profili di pubblico interesse rilevanti – e tra questi, quelli immancabili, non suscettibili di semplificazione a scopo di accelerazione – ma anche di individuare un criterio di graduazione o bilanciamento (ulteriore rispetto alla regola generale della ragionevolezza). Senza una gerarchizzazione dei profili di interesse pubblico – e, quindi, degli elementi di orientamento interpretativo nella programmazione e localizzazione degli interventi, nella progettazione, nelle procedure selettive, nella formazione del contratto, nella sua esecuzione e variazione in sede esecutiva – si resterà nell'incertezza sugli scopi e, quindi, senza criteri orientativi adeguati a misurare il livello di semplificazione ed accelerazione sostenibile.

Si tratta di riflessioni necessarie ad evitare due possibili esiti ideologici: per un lato, maggiormente utilizzato dalla giurisprudenza, a fronte del contrasto tra i principi, anche ove proporzionalità e ragionevolezza siano utilizzate correttamente, residuerà un notevole margine di opinabilità circa le regole, che determinerà fisiologicamente soluzioni (soprattutto giurisprudenziali) incontrollabili; per l'altro, maggiormente utilizzato dalla dottrina, si potranno far prevalere singoli profili della disciplina, come è avvenuto negli ultimi anni a favore delle dell'anticorruzione¹⁴, a fronte di una precedente eccessiva enfasi circa il primato alla protezione della concorrenza di mercato¹⁵.

13 Per utilissime considerazioni circa la ridotta significatività delle regole europee per gerarchizzare le funzioni della procedura selettiva, resta importante considerare S. Arrowsmith, *Understanding the purpose of the EU's procurement directives: the limited role of the EU regime and some proposals for reform*, cit.

14 Per l'enfasi dell'anticorruzione si può vedere, G. M. Racca, C. R. Yuknis (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

15 Eco di quest'impostazione si legge in una delle principali opere critiche – e non, appunto, esegetiche – sui contratti pubblici, quale A. Massera, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le P.P.AA. tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa University Press, Pisa, 2011, particolarmente da p. 11 a p. 55. Ancor più chiaramente, A. Sanchez-Graells, *Competitive Neutrality in Public Procurement and Competition Policy: An Ongoing Challenge Analised in View of the Proposed New Directive (January 24, 2012)*, in *5th International Public Procurement Conference*, August 2012, disponibile in <https://ssrn.com/abstract=1991302>.

Guardando alle norme applicabili, emergono una serie di diversi profili di pubblico interesse nella disciplina degli appalti pubblici.

In primo luogo, quello dell'*integrità*, che si declina lungo i profili della (i) prevenzione della corruzione, (ii) assicurazione di parità di trattamento evitando favoritismi, (iii) nonché dell'immagine dell'autorità amministrativa come soggetto imparziale e corretto, (iv) esclusione, per operatori economici scorretti o che presentano compromissioni con vicende penali, violazioni della disciplina fiscale, previdenziale, di sicurezza sul lavoro, di protezione dell'ambiente e simili dall'accesso alla sottoscrizione di contratti o concessioni, (v) nonché che l'interesse personale dei funzionari possa inquinare quello pubblico nelle scelte. Si tratta di un elemento che presenta un serio fondamento (a) istituzionale – a garanzia della correttezza dell'amministrazione pubblica; (b) economico – essendo noto che la corruzione determina costi di transazione aggiuntivi; (c) sociale – perché si avrebbe un'alterazione del confronto concorrenziale tra le imprese ed effetti sui loro lavoratori¹⁶. Si tratta certamente di un interesse diretto dell'amministrazione, giacché vale a presidiare profili che attengono alla stessa organizzazione pubblica che ricorre al diritto privato e, tuttavia, non è specifico dell'attività di diritto privato, essendo destinato a valere anche per l'attività di diritto pubblico.

Il secondo profilo è quello dell'*efficienza economica*. Anche in questo caso è agevole ravvedere il profilo di pubblico interesse: l'amministrazione pubblica spende denaro ricevuto dai contribuenti, esso stesso pubblico e destinato a funzioni pubbliche. Nel diritto positivo, il suo fondamento, esso non è meno significativo del primo. Non solo troverà giustificazione (a) nella necessità che il denaro prelevato dai cittadini venga speso in modo efficiente, (b) nella sostenibilità del bilancio pubblico, (c) nella corretta organizzazione della Pubblica Amministrazione nella prospettiva costituzionale del buon andamento. Anche in questo caso il fondamento istituzionale, economico e sociale sono evidenti e, tuttavia, anche per questo profilo, si tratta di elementi del pubblico interesse destinati a valere per ogni attività degli enti pubblici, non specifico di quella contrattuale.

Il terzo profilo di interesse pubblico che occorre considerare è relativo alla garanzia della *trasparenza ed imparzialità* dell'amministrazione pubblica. Si tratta di un profilo intrinseco all'esercizio della funzione pubblica, sicché è comunque immancabile. Il suo fondamento è iscritto nell'intima struttura dell'azione delle amministrazioni pubbliche – sia essa provvedimentale o negoziale – sicché esso è collegato alle funzioni già menzionate e strutturale per l'amministrazione¹⁷, ma non è specifico del ricorso a strumenti di diritto privato.

Quarto profilo di pubblico interesse astrattamente ipotizzabile è quello della protezione della *concorrenza* nel (o per il) mercato ed al corretto funzionamento

¹⁶ Su questi temi S. Rose-Ackerman, B. J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹⁷ Per ulteriori e più diffuse considerazioni circa la distinzione tra integrità e eguaglianza, O. DEKEL, *The legal theory of competitive bidding for Government contracts*, cit., da p. 254.

del mercato. L'interesse pubblico è quello a (i) garantire la piena concorrenzialità del mercato rilevante, (ii) attraverso questo la crescita economica complessiva e in particolare delle imprese efficienti – con esclusione dal mercato di quelle che tali non sono ovvero (iii) che non operano nel rispetto dell'integrità – con il risultato complessivo (iv) di assicurare all'amministrazione – mediamente – l'offerta economicamente più efficiente e (v) scelta in modo non discriminatorio e, quindi, con imparzialità. Si tratta di interessi che sono per lo più indirettamente propri dell'ente pubblico – giacché la loro affermazione si risolve a suo vantaggio, pur essendo diretta a garantire interessi che, in via immediata, appartengono al mercato e non all'autorità pubblica, sicché solo con difficoltà lo si potrebbe ritenere dominante rispetto agli altri¹⁸.

Quinto nucleo di interesse pubblico che guida l'attività contrattuale è quello dell'*interesse realizzativo*. Personalmente, trovo stupefacente che questo profilo venga quasi interamente ignorato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, essendo ben presente nella legislazione. E' necessario considerare che l'amministrazione ricorre a strumenti di diritto privato nel perseguimento dell'obiettivo – di interesse pubblico – di conseguire un risultato materiale finale (la realizzazione di un'infrastruttura, l'erogazione di un servizio, etc.). Si tratta, quindi, di un profilo che dovrebbe essere considerato gerarchicamente dominante sui restanti quattro di cui s'è detto. Inoltre, è proprio solo di quelle attività – per lo più svolte attraverso il ricorso al diritto privato – nelle quali l'amministrazione pubblica intende raggiungere direttamente un risultato materiale finale, come nell'attività di realizzazione o prestazione di beni o servizi. E', quindi, specifico di queste attività, ed anche per questo si colloca in posizione gerarchicamente prioritaria rispetto ai restanti.

V'è, poi, un sesto profilo di pubblico interesse che, tuttavia, è strettamente collegato con l'interesse realizzativo, dato dalla *compatibilità* dell'appalto rispetto ad altri interessi pubblici – diversi da quello che induce a realizzare opere o acquisire forniture o servizi – che l'ordinamento autonomamente protegge. Si tratta, solo per fornire alcune indicazioni, della protezione dell'ambiente, del paesaggio, dei beni storico artistici, delle competenze degli enti territoriali, e via enumerando.

Tutti questi profili di pubblico interesse trovano espressa protezione nelle norme di legge. Se si osservano le disposizioni dettate in materia di appalti pubblici dal codice di cui al d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 non sfuggirà come l'intero Titolo II della Parte prima sia posto a tutela della concorrenza di mercato, così come non si potrà non notare la necessità (in tal senso, l'art. 5) che siano sempre rispettati i principi di economicità, efficacia, imparzialità (ma anche, puntualmente, in tal senso l'art. 42), parità di trattamento, trasparenza (ribadito agli articoli 29 e 53), proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, che tutti

18 Nel senso, invece, del primato di *Competition, Transparency e Integrity*, S. SCHOONER, *Desiderata: Objectives for a system of government contract law*, cit. – specie nelle conclusioni a p. 110.

identificano evidenti profili del pubblico interesse; allo stesso modo non si fatica a cogliere il profilo della protezione dell'interesse fiscale dell'ente pubblico nelle disposizioni del Titolo III che prevedono la programmazione e la copertura finanziaria dei contratti. L'impropria limitazione delle norme in materia di progettazione prevalentemente all'ambito delle opere pubbliche non consente di apprezzare adeguatamente come essa debba prioritariamente indirizzarsi al «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività» (in tal senso, l'art. 23), sicché la necessità di scegliere le soluzioni che presentino «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire» (ivi).

Una non meno articolata enunciazione di dimensioni del pubblico interesse si legge all'art. 30, sicché «L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità»; la disposizione è particolarmente importante perché contiene un (sia pure estremamente parziale) criterio di gerarchizzazione, ove dispone che «il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico». Si tratta di un'affermazione legislativa (a mia conoscenza mai valorizzata dalla giurisprudenza) in ragione della quale l'interesse diretto della stazione appaltante in qualità di committente è recessivo rispetto a quello della persona e delle comunità destinatarie finali della prestazione pubblica risultato dell'esecuzione del contratto (ad esse, infatti, non possono che essere riferite le esigenze sociali, la tutela della salute, dell'ambiente – ma si veda anche la sua declinazione in materia di prodotti alimentari all'art. 144 –, del patrimonio culturale – sicché anche le disposizioni di cui agli artt. 1455 e seguenti –, lo sviluppo sostenibile). In ragione della stessa disposizione appena richiamata è protetto anche il diritto al lavoro come interesse pubblico. L'interesse realizzativo è evidente anche nella valutazione delle giustificazioni in caso di offerte anomale giacché si tratta di un «giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta» (per quanto, invece, la giurisprudenza continui a fornirne una inspiegabile lettura quale discrezionalità amministrativa insindacabile).

Anche le disposizioni di carattere processuale danno particolare rilievo a quello che si è provato a definire “interesse realizzativo”. In tal senso si può rammentare l'art. 120, del Codice del processo amministrativo (c.p.a.) che prevede che nella decisione cautelare il giudice debba tener conto dell'eventualità della dichiarazione di inefficacia del contratto e «delle esigenze imperative connesse a un interesse generale all'esecuzione del contratto», così come l'art. 121 dello stesso Codice che garantisce la permanenza dell'efficacia del contratto nonostante il ricorrere delle ipotesi di inefficacia ex art. 121, co. 1, c.p.a., «qualora venga accer-

tato che il rispetto di esigenze imperative connesse ad un interesse generale imponga che i suoi effetti siano mantenuti», tra le quali rientrano espressamente quelle che rendono inevitabile che l'unico soggetto in grado di completare l'esecuzione sia l'originario aggiudicatario, nonché le limitazioni contenute nel successivo art. 125 c.p.a. quanto alle infrastrutture strategiche.

Non si può non prendere in considerazione l'art. 32 del codice dei contratti pubblici, laddove si prevede che «la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto», mostrandosi quindi consapevolezza delle due distinte direzioni dell'interesse pubblico, che si distendono per un lato a vantaggio del committente pubblico in quanto soggetto e per l'altro, di nuovo, verso persone e comunità che attendono di godere del risultato finale dell'esecuzione del contratto. Nella direzione della tutela diretta dei profili di interesse pubblico che attengono alla stazione appaltante come committente, si trovano elementi di sicuro rilievo all'art. 80 in materia di cause di esclusione – e non di meno, vi si trova conferma della protezione della concorrenza di mercato, così come all'art. 83 in tema di soccorso istruttorio, all'art. 89 relativo all'avvalimento, all'art. 92 quanto alla riduzione del numero degli offerenti, 95 in materia di criteri di aggiudicazione, 105 in ordine al subappalto. Varie norme, poi, proteggono espressamente il profilo tipicamente fiscale del pubblico interesse, sicché basterà riferirsi a quelle in materia di garanzie o di sospensione dei lavori «per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica» (art. 107).

Sulla base di questi elementi, mi pare quindi possibile sostenere che

- (A) la disciplina in materia di appalti pubblici contiene la protezione espressa di profili di pubblico interesse che debbono essere assicurati *in ogni caso*, perché propri della natura del committente pubblico – o privato cui si estendono gli obblighi previsti per quello pubblico – ovvero di quella dell'oggetto dell'appalto o concessione; in altri termini, poiché appalto o concessione contengono profili strutturali di pubblico interesse, deve essere assicurato, in ogni caso, il rispetto di profili di pubblico interesse che sono consustanziali alla funzione pubblica. In questa categoria rientrano, quindi, i profili che si sono sopra indicati come di integrità, efficienza, trasparenza, imparzialità.
- (B) v'è una seconda categoria di profili di pubblico interesse che, invece, opera in modo assai differente, vale a dire come limite all'azione amministrativa in materia di appalti e concessioni. Si tratta di due ipotesi fondamentali, vale a dire quella di interessi pubblici protetti da altre discipline e che sono strutturalmente opposti alla realizzazione di opere o servizi – come la protezione dell'ambiente, del patrimonio storico-artistico, etc. – ovvero, per quanto interessi pubblici, diversi o anche opposti a quello del committente pubblico, come – prevalentemente – quello della tutela della concorrenza.
- (C) ne consegue che l'interesse proprio del committente pubblico – in tutto l'arco che va dalla programmazione, progettazione, selezione del contraente,

contrattualizzazione, esecuzione ed eventuale variazione dell'oggetto o delle condizioni del contratto – è quello realizzativo o, per esprimersi con i termini della legge del «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività»¹⁹.

Si può, quindi, concludere che l'interesse pubblico dell'amministrazione che tratta è quello (i) del «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività», (ii) che dovrà essere realizzato in modo compatibile, secondo quanto previsto dalla legge, con altri interessi pubblici diversi o opposti a quello del committente pubblico, (iii) con l'immane assicurazione di alcune regole proprie dell'attività di diritto pubblico (integrità, efficienza, trasparenza, imparzialità).

5. SEMPLIFICAZIONE ED ACCELERAZIONE NELLE NORME COLLEGATE AL PNRR

Sulla base di quanto fin qui s'è raggiunto, occorre – quindi – valutare le disposizioni introdotte in funzione di semplificazione o accelerazione degli appalti pubblici nell'ambito del PNRR. Ci si intende riferire, principalmente, al PNRR stesso, per come approvato sia dalla decisione del 13 luglio 2021 del Consiglio dell'Unione europea, assunta, su proposta della Commissione (COM(2021) 344, nonché dell'Allegato, che definisce, per ogni investimento e riforma, obiettivi e traguardi, al cui conseguimento è subordinata l'assegnazione delle risorse su base semestrale, sia dalle risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato; ai decreti legge 27 gennaio 2021, n. 4, 6 maggio 2021, n. 59, 31 maggio 2021, n. 77, 10 settembre 2021, n. 121, 6 novembre 2021, n. 152; della legge comunitaria 2019/20, la l. 23 dicembre 2021, n. 238, che hanno inciso sulla disciplina in materia di appalti pubblici.

Per condurre quest'analisi alla luce dei criteri che si sono posti, potrà essere utile distinguere gli interventi di accelerazione e semplificazione tra quelli solo annunciati – che corrispondono, nella sostanza, a mancate semplificazioni ritenute necessarie –, quelli opportunamente realizzati ed, infine, quelli che presentano le maggiori criticità.

5.1. LE PROFONDE MANCANZE; PROMESSE E RINVII

L'elemento più dissonante rispetto ad obiettivi di corretta semplificazione, è dato proprio dalle riforme rinviate²⁰. Sembra ragionevolmente chiaro che per

¹⁹ Il che rende ancora più sorprendente la quasi completa trascuratezza di questo profilo da parte della giurisprudenza.

²⁰ Per averne un quadro chiaro ed ufficiale, si deve leggere la *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, presentata al Parlamento il 23 dicembre 2021, come richiesto dall'articolo 2, co. 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, particolarmente i paragrafi 3.1. da pagina 24 a 28; 3.4.; 4.1.; 4.4.

semplificare i sistemi di decisione pubblica sia necessario capire quale sia il loro fine primario, ordinare quelli secondari ed eliminare ciò che è superfluo rispetto all'accertamento della realtà materiale, alla considerazione e dialettica degli interessi ed alla decisione finale del problema amministrativo. E' proprio l'assenza del sistema – o di sue parti, o il mancato coordinamento delle novelle normative “con il sistema” (se esiste) o “a sistema” (se assente) – che determina l'impossibilità di semplificare correttamente.

5.1.1. In questo senso, è particolarmente significativa la mancata riforma del Codice dei contratti pubblici, programmata nell'ambito del PNRR ma, a stare alla Relazione al Parlamento del 23 dicembre 2021, prevista solo per il 2023²¹. È la stessa Relazione ad ammettere che, pur essendo essenziale ed immancabile por mano ad una riforma complessiva per raggiungere l'obiettivo di semplificare «il sistema degli appalti pubblici»²², ammette che le riforme hanno solo «identificati processi e strumenti» che solo in seguito «saranno sistematizzati, per consentire alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di prepararsi in anticipo rispetto all'entrata in vigore della riforma», in un «quadro in via di definizione» nel quale è ancora in corso la valutazione circa la «messa a regime delle semplificazioni introdotte in via di urgenza nel corso di quest'anno» rispetto a temi tutt'altro che minori²³.

In altri termini, la dinamica delle norme che viene rappresentata è assai consueta: riforme puntuali dettate dalla logica dell'emergenza, promessa di un quadro sistematico unitario di là da venire, nel quale gli istituti emergenziali potranno o meno divenire ordinari – con la conseguente radicale violazione dell'uguaglianza (giacché situazioni uguali potranno essere trattate in modo diverso a breve distanza di tempo). La semplificazione in via d'emergenza rischia di essere semplice amputazione di competenze, organi e procedure, senza disporre di un quadro all'interno del quale poter valutare se la misura introdotta sia corretta, coerente, effettiva.

5.1.2. Non meno significativa è il mancato intervento complessivo relativo al «rafforzamento della capacità amministrativa per il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche»; per quanto sia dichiarato come di «importanza strategica», un simile intervento complessivo viene rinviato – nella sostanza – al dicembre 2026²⁴.

21 Testualmente, pur ammettendo che «Il conseguimento di entrambi i traguardi è condizione necessaria per l'attuazione di una organica riforma della disciplina degli appalti pubblici, prevista dai traguardi del prossimo anno (M1C1-70)», la sua entrata in vigore è prevista solo per il 2023; cfr. Relazione, cit., 42.

22 Cfr. Relazione, cit., 41.

23 Cfr. Relazione, cit., 42, ove si esemplifica nel senso che ciò sarebbe da riferire, tra l'altro, ai «principi e criteri direttivi relativi alla semplificazione della disciplina applicabile ai contratti sotto-soglia; all'inserimento nei bandi di gara di criteri orientati a promuovere le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità; alla riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara; alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti; alla razionalizzazione della disciplina che riguarda i meccanismi sanzionatori e premiali per incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti».

24 Cfr. Relazione, cit., 29 ove si osserva che «È necessario intraprendere azioni per eliminare la

Vista l'ampiezza dell'intervento emergenziale – che incide su procedure di localizzazione, autorizzazioni ambientali o relative a beni culturali, funzionamento della conferenza dei servizi, etc. – e considerata la larga consapevolezza della debolezza dell'organizzazione amministrativa – impoverita nella dirigenza, reduce da decenni di contrazione delle risorse e degli organici, di *spoils system* – non si fatica a comprendere come l'insieme delle due riforme mancate (dell'organizzazione amministrativa e del Codice dei contratti) abbia un rilievo centrale per la valutazione delle misure di semplificazione, che limitate all'intervento emergenziale, senza un quadro organico, sono difficili da valutare e tutte potenzialmente poco efficaci, sottratte ad un quadro di sistema, con il rischio di tradursi in semplici amputazioni di competenze, considerazione di interessi (pubblici) rilevanti, possibile contenzioso.

5.1.3. Ancora più significativa è la mancata disciplina dell'esecuzione delle commesse pubbliche.

Anzitutto, dal perdurare della mancanza di disciplina puntuale dell'esecuzione, non può che trarsi la sensazione di un'imprecisa comprensione della priorità dell'interesse realizzativo come principale interesse pubblico in materia di contratti pubblici; per quanto vi siano molti elementi nella legislazione primaria in base ai quali questa priorità può essere individuata ed argomentata, sicché la sua centralità deriva dalla normativa primaria, la mancata riforma della disciplina dell'esecuzione è il segno, nel PNRR, di un'ossessione dell'avvio delle opere pubbliche, con una quasi assente attenzione alla loro ultimazione. Come tipico delle normative emergenziali – con i loro vari nomi propagandistici – si vogliono sbloccare cantieri, accelerare la cantierizzazione di opere progettate, progettare opere programmate. La loro ultimazione – destinata a compiersi in un tempo troppo lungo per lo scopo propagandistico o per l'esigenza emergenziale – resta sullo sfondo, sfocata.

In secondo luogo, le perduranti incertezze relative alla disciplina dell'esecuzione incontrano una serie di snodi problematici che, con buona probabilità, non si ritiene di voler affrontare e risolvere. L'esecuzione, anzitutto, pone sul tavolo l'interferenza di poteri pubblicistici in una vicenda che dovrebbe essere puramente contrattuale; tuttavia, la giurisprudenza è andata via, via estendendo la qualificazione come potere pubblicistico di semplici diritti contrattuali del com-

frammentarietà, modellizzare e fluidificare i processi, stimolare la partecipazione, la cooperazione, la trasparenza e l'inclusività. Il quadro delle iniziative di sostegno alle amministrazioni è parte di una strategia di rafforzamento complessiva, in sinergia e complementarità con le altre azioni di capacità amministrativa previste nell'ambito delle politiche di sviluppo, incluse quelle di coesione. Mentre le azioni di rafforzamento della capacità amministrativa incluse nella Missione 1 del Piano e le attività di supporto tecnico-operativo strettamente finalizzate all'attuazione degli specifici progetti finanziati sono ammissibili nell'ambito del PNRR, non lo sono le azioni di assistenza tecnica, tra cui quelle di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione. Tali azioni potranno essere quindi finanziate solo con risorse nazionali. A tale scopo, i programmi operativi complementari finanziati con risorse nazionali aggiuntive sono stati prorogati al 31 dicembre 2026 e potranno essere utilizzati anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del PNRR».

mittente (o, ancor più, del concedente), rendendo complessa e non di rado contraddittoria la disciplina dell'esecuzione. Poiché nella fase dell'esecuzione divengono evidenti carenze profonde dell'amministrazione committente, il rimedio della giurisprudenza è principalmente quello di ricondurre i diritti contrattuali a poteri pubblicistici, interponendo la clausola dell'interesse pubblico, assegnando contenuti di volta in volta cangianti, pubblicizzando ciò che pubblicistico non è, conducendo articolati percorsi di alterazione della fisionomia degli istituti per giungere, non di rado, alle stesse conclusioni cui si sarebbe pervenuti con la semplice applicazione del codice civile, incapace di rinunciare ai margini di discrezionalità interpretativa che un interesse pubblico *bonne a tout fair* permette²⁵.

Inoltre, è proprio nella fase dell'esecuzione che emerge la fragilità della stazione appaltante rispetto alla programmazione e progettazione delle opere; in questo senso, a poco vale ridurre i tempi dell'istruttoria, delle conferenze dei servizi, semplificare la formazione del consenso delle amministrazioni coinvolte, comprimere fasi procedurali pur di far concludere i processi di localizzazione ed avvio delle opere se la progettazione è inadeguata e la realizzazione dell'opera è destinata ad arenarsi ai suoi primi passi per ragione di interferenze non previste, errata valutazione dei costi, varianti, nuovi prezzi, vicende che conducono a sottoproduzione ed anomalo andamento.

Una disciplina adeguata delle commesse pubbliche dovrebbe trovare la sua centralità esattamente nel conseguimento del risultato finale.

5.1.4. Anche l'insieme delle altre riforme promesse e rinviate assume un ruolo non secondario perché la semplificazione si compia in modo adeguate ed efficace.

Evidente il rilievo delle misure di professionalizzazione delle stazioni appaltanti²⁶, anch'esse improvvidamente rinviate; la scarsa professionalizzazione delle stazioni appaltanti, il formalismo procedurale spesso piegato all'esorcismo delle responsabilità, l'ossessivo dettaglio dei criteri di valutazione della capacità tecnica – spesso tale da rendere la gara una pura competizione sul prezzo, stante il dettaglio nei punteggi e la formalità dei requisiti –, l'opacità delle valutazioni relative all'anomalia dell'offerta (coperto dalla giurisprudenza che vi getta l'ombrello della valutazione discrezionale circa l'interesse pubblico), sono tutti capitoli che si accompagnano a stazioni appaltanti parcellizzate, incapaci di congegnare le regole di gara in modo funzionale al conseguimento del risultato finale ed ossessionate dalle responsabilità e dal formalismo. Rinviare la loro concentrazione e professio-

25 Per maggiori considerazioni su questi temi sia consentito il rinvio a L. R. PERFETTI, *Cerbero e la focaccia al miele. Ovvero dei pericoli del processo amministrativo e delle sue mancate evoluzioni*, in *Il Processo*, 2020, p. 429.

26 Né potranno essere ritenute sufficienti le misure introdotte dagli artt. 10 ed 11 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, relative al possibile convenzionamento di stazioni appaltanti per «*avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate*», supporto che potrà riguardare la «*definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati*», ovvero alla messa «*a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico*» da parte di Consip S.p.A.

nalizzazione significa, di nuovo, concentrarsi solo sull'avvio delle opere, oscurando tutti i problemi che si frappongono tra indizione delle gare e realizzazione finale. Allo stesso modo, il rinvio degli interventi di monitoraggio e creazione delle banche dati, sono espressione della stessa sensibilità. Da ultimo, anche la mancata disciplina degli sotto-soglia costituisce un serio pregiudizio all'efficiente semplificazione, giacché uno degli elementi di maggiore rilievo in materia di contratti pubblici è dato esattamente dalla sostanziale omogeneità delle procedure, pur a fronte di contratti di sostanza (economica o tecnica) molto difforme.

5.2. LE SEMPLIFICAZIONI INEFFICIENTI; LOGICHE DELL'EMERGENZA E DELL'ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE ED EFFICIENTE REALIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

Una serie di interventi di (cosiddetta) semplificazione introdotti in via d'emergenza, poi, mostrano elementi critici notevolissimi. Si tratta di semplificazioni che, ad avviso di chi scrive, si presentano come semplicemente sbagliate.

Tuttavia, non si tratta di novità nella dinamica degli appalti pubblici, continuamente oscillante tra accelerazione emergenziale e formalizzazione in via ordinaria. La nostra legislazione, infatti, ha seguito modelli – nel recente passato – interamente concentrati sul momento formale dell'assicurazione della legalità, dell'anti-corruzione, della tutela della concorrenza – in breve, della regolamentazione estrema – per dar corso ad interventi occasionali, emergenziali o per categoria di contratti, interamente dominati dalla volontà di assicurare risultati travolgendo la disciplina ordinaria. In questa costante oscillazione tra la costruzione di muri di formalismo e loro demolizione occasionale o per settori, la materia non ha mai trovato né un equilibrio, né – tanto meno – soluzioni serie ai problemi di fondo. Interi segmenti di disciplina – basterebbe pensare alla revisione prezzi – sono stati interessati da discipline semplicemente opposte le une alle altre, di tempo in tempo, in una dinamica destinata a valorizzare ora l'una (nell'esempio, la certezza ed il contenimento dei prezzi), ora l'altra (la sostenibilità economica della commessa, con adattamento all'andamento reale dei prezzi) delle esigenze in contrasto, senza alcuna ricerca né di un una regola equilibrata, né della comprensione degli elementi problematici di fondo (sempre nel nostro esempio, la superficialità della progettazione) necessaria alla soluzione del problema. In questa tradizione, le semplificazioni introdotte nell'epoca della pandemia e collegate al PNRR, mostrano le stesse caratteristiche.

Si tratta di deroghe, eccezioni, contraddizioni del regime ordinario, senza alcuna ricerca di equilibrio, senza la comprensione dei problemi e la creazione di sistemi sostenibili nel tempo.

5.2.1. Rientra in quest'ambito la previsione che traiamo espressamente dal testo del PNRR trasmesso all'Unione europea, ove si esprime la necessità di «una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (VIA). Le

norme vigenti prevedono procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. Questa disfunzione spesso si somma alla complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico. La VIA e le valutazioni ambientali sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le energie rinnovabili».

L'esigenza, di per sé, appare perfettamente condivisibile e sembra colpire la disfunzione dei procedimenti di v.i.a. che si determina per ragione della totale trascuratezza dei termini procedurali già previsti dalla normativa, ovvero se diretta a svolgere una critica rispetto all'esenzione dal silenzio assenso (art. 20, co. 4, l. 7 agosto 1990, n. 241) dei procedimenti relativi ad atti o procedimenti «riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini» ovvero alla protrazione dei termini di formazione della decisione della conferenza dei servizi a fronte della presenza di alcune di queste amministrazioni (14 bis, co. 2; 14 ter, co. 2; 14 quinquies; l. 7 agosto 1990, n. 241).

Invece di intervenire sulla legislazione ordinaria per creare efficienza, la normativa del PNRR sceglie la consueta via della deroga, dell'eccezione per «le opere previste dal PNRR», sicché siano sottoposte «ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030)».

Le deroghe riguardano primariamente il procedimento. Infatti, in deroga al procedimento di VIA è alterazione di uno strumento di concentrazione, diretto al raggiungimento di un provvedimento conclusivo obbligatorio, vincolante, che sostituisce e coordina tutte le autorizzazioni, concessioni, licenze, intese e null'osta in materia ambientale, retto al principio di integrazione, diretto al conseguimento dello sviluppo sostenibile. Invece, l'art. 19 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, sceglie la via della deroga, dell'irrigidimento («esclusa ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica»), della contrazione dei termini, con dimezzamento di quelli di consultazione del pubblico e l'introduzione del silenzio-assenso, l'esclusione del preavviso di rigetto (artt. 21, 25 e 26, d.l. 31 maggio 2021, n. 77).

Le deroghe riguardano, però, anche l'organizzazione. Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, infatti, introduce una procedura speciale per le opere di competenza statale previste dal PNRR; viene introdotta la «Commissione Tecnica PNRR-PNIEC», alle dipendenze del Ministero della transizione ecologica. Nell'iter di valutazione della Commissione si impone di dar precedenza ai progetti di valore superiore ai 5 milioni di euro, con attesa di nuova occupazione per più di 15 unità di personale e scadenza non superiore a 12 mesi. Spettano alla competenza della Commissione opere, impianti e infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica inclusi nel PNRR, infrastrutture funzionali al superamento della dipendenza da fonti fossili per la produzione di energia elettrica e

per impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, nonché per la produzione, il trasporto e lo stoccaggio dell'idrogeno, ovvero le altre opere funzionali alla decarbonizzazione. A tutti questi interventi viene attribuita *ex lege* la pubblica utilità e sono, sempre *ex lege*, dichiarate indifferibili ed urgenti.

Anche in questo caso, una disciplina derogatoria, eccezionale, un'alterazione delle competenze, l'introduzione di organizzazioni derogatorie ed eccezionali per speciali oggetti, la discriminazione tra procedimenti della stessa natura.

Meno invasive – me dello stesso segno – sono le semplificazioni introdotte alla valutazione ambientale strategica (VAS). Si tratta di un processo disegnato dalla legge nella sua modalità ordinaria in fasi (la verifica di assoggettabilità; l'elaborazione del rapporto ambientale; lo svolgimento di consultazioni; la valutazione del piano o del programma ed il rapporto sulle consultazioni; l'espressione del parere motivato; l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio); si tratta di un sistema di pianificazione degli interventi, improntato alla più ampia partecipazione degli interessati – in modo da comporre e prevenire i conflitti, prevenendo gli effetti n.i.m.b.y. (“*not in my backyard*”) che spesso si verificano su progetti complessi con impatto ambientale, anche attraverso l'elaborazione di ragionevoli alternative alla proposta.

Le misure di semplificazione introdotte sono tutte dirette (art. 28, d.l. 31 maggio 2021, n. 77) a comprimere la partecipazione – non tanto in ragione della digitalizzazione del procedimento, compresa la partecipazione, ma soprattutto attraverso l'esclusione della possibilità di impartire prescrizioni nella fase di verifica di assoggettabilità, la limitazione della pubblicazione dell'avviso pubblico al solo sito internet dell'autorità competente e dell'autorità procedente e la compressione a 60 giorni del termine entro il quale far pervenire osservazioni ed, escludendo le pubblicazioni relative ai risultati del monitoraggio se non sul sito dell'autorità procedente.

5.2.2. Singolare, dal punto di vista di un'effettiva semplificazione e conseguimento del risultato finale del contratto con salvaguardia degli interessi essenziali protetti dalle norme, è la disciplina introdotta in tema di sospensione dei lavori.

L'art. 5 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, infatti, per l'esecuzione dei lavori pubblici di importo superiore alle soglie comunitarie, ha limitato, in deroga all'art. 107 del codice dei contratti pubblici, la competenza a disporre la sospensione in capo solo al responsabile unico del procedimento e solo per cause previste dalla normativa penale, antimafia o riconducibili a vincoli inderogabili derivanti dal diritto europeo ovvero per gravi ragioni di ordine tecnico che incidono sulla realizzazione dei lavori a regola d'arte e rispetto al superamento delle quali non vi sia accordo tra le parti – e si tratta di ipotesi più che ordinarie²⁷ – senza supe-

27 È più che noto che l'art. 107 preveda che il direttore lavori disponga la sospensione «in tutti i casi in cui ricorrano circostanze speciali che impediscono in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte, e che non siano prevedibili al momento della stipulazione del contratto» ovvero dal RUP «per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica, disposta con atto motivato delle amministrazioni competenti»

rare affatto ed anzi enfatizzando le ipotesi di sospensione per «*gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere, ivi incluse le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria globale da COVID-19*» (lett. b) ovvero «*gravi ragioni di pubblico interesse*» (lett. d), vale a dire descrivendo una fattispecie assai meno determinata rispetto a quanto previsto dal regime che viene derogato, senza alcun ancoraggio ad elementi concreti, omettendo il richiamo all'obbligo di motivazione (che pure non potrà mancare), vale a dire creando un'ipotesi di tale larghezza da essere il contrario esatto dell'efficacia, della certezza del rapporto esecutivo, dell'orientamento al fine proprio del contratto.

5.2.3. Il tema della localizzazione delle opere pubbliche, alla variazione conseguente degli strumenti urbanistici e sostituzione di varie fasi del complesso procedimento espropriativo, non è affatto nuovo²⁸. Allo stesso modo per nulla nuovi sono gli elementi di tensione – ed il conseguente contenzioso – che derivano da decisioni centralistiche e scarsamente partecipate.

Le norme che qui si considerano acquiscono ulteriormente il problema. Per l'art. 44, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, infatti, già il solo progetto di fattibilità tecnica ed economica – la cui funzione, a conferma della priorità dell'interesse realizzativo, è tuttavia solo quella di individuare «*tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*» (art. 23, co. 5, Codice dei contratti) – consente alla conferenza dei servizi, in sede semplificata, di esprimersi con valore di variante urbanistica. E' bene notare come la stessa norma, «*al fine di accelerare la realizzazione degli interventi*», limiti la competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici (in deroga all'art. 215, co. 3, Codice dei contratti) e preveda che l'istruttoria sia – «*al fine di ridurre i tempi di espressione del parere*» per le ipotesi in cui residua – condotta dal Ministero delle infrastrutture, che formula «*una proposta di parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si pronuncia nei successivi trenta giorni*» e «*decorso tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole*». In un contesto già così semplificato ed accelerato, sulla base del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica, si prevede che la determinazione conclusiva della conferenza «*tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini*

mentre, quanto alla sospensione parziale, si preveda che qualora «*insorgano, per cause imprevedibili o di forza maggiore, circostanze che impediscano parzialmente il regolare svolgimento dei lavori, l'esecutore è tenuto a perseguire le parti di lavoro eseguibili, mentre si provvede alla sospensione parziale dei lavori non eseguibili*» essendo, tuttavia, previsto, con ristoro per l'esecutore, che possano darsi ipotesi di «*sospensioni totali o parziali dei lavori disposte dalla stazione appaltante per cause diverse*» da quelle appena rammentate.

28 Per una discussione più ampia sia consentito rinviare ad L. R. Perfetti, *L'amministrazione per accordi nell'esecuzione dei lavori pubblici*, in *Diritto amministrativo*, 1997, pp. 587 ss.; si legga, comunque, il lavoro di poco precedente di S. Civitarese Matteucci, *Semplificazione ed autocordinamento nei procedimenti di localizzazione delle opere statali*, in *Le Regioni*, 1, 1995, pp. 99 ss.; successivamente, sicuramente, R. De Nictolis, *La funzione di pianificazione urbanistica e la localizzazione e realizzazione di opere pubbliche*, in *Il Consiglio di Stato*, 11, 2004, pp. 2263 ss. e G. Sciuillo, *Concentrazione istituzionale e localizzazione delle grandi opere*. *Commento a C. Cost. 16 luglio 2004*, n. 233, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2004, p. 1088.

della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative» e perfeziona «l'intesa tra Stato e regione o provincia autonoma, in ordine alla localizzazione dell'opera, ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita», con conseguente «assoggettamento dell'area a vincolo preordinato all'esproprio», per il quale «le comunicazioni agli interessati» sono destinate a sostituire la fase partecipativa di cui all'art. 11 del d.P.R. 2001/327. Varrà poi la pena di rammentare come, in deroga alle norme vigenti in tema di dibattito pubblico, l'art. 46, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, prevede che il tempo da destinarsi a questa fase procedimentale sia ridotto quasi ad un terzo (di fatto, vanificandone l'utilità).

Non si fatica a vedere come, allo scopo di avviare la realizzazione delle opere interessate dalla disposizione in parola, l'autonomia regionale e locale viene del tutto compressa, l'istruttoria (sede nella quale emergono strutturalmente interessi e beni protetti di rilievo pubblico e privato) subisce la medesima sorte, la sussistenza di interferenze realizzative viene cancellata sulla carta (pur potendo permanere in alcuni casi nella realtà dei fatti), la protezione costituzionale della proprietà privata compressa quasi interamente nella sua dimensione di partecipazione al procedimento. Nella sostanza, l'insieme delle autonomie, pubbliche e private, di cui è costituita la Repubblica e qualunque bene o interesse protetto dalle norme, nonché – nei limiti del possibile – la stessa realtà dei fatti vengono travolti dalle esigenze della localizzazione e realizzazione di opere pubbliche statali, potendo, semmai, essere semplicemente monetizzate. Non è difficile vedere come non ci si trovi innanzi a misure di semplificazione di ciò che appaia inutilmente complesso o inefficace, quanto piuttosto alla misura di un comando che non tollera impedimento, neppure dal fatto, con discutibile compatibilità con il quadro dei diritti e dei poteri che si legge in Costituzione.

5.2.4. Che le procedure di selezione del contraente nel nostro ordinamento appaiano eccessivamente rigide è considerazione diffusa tra gli operatori del mercato. Il risultato è il costante tentativo della semplificazione, quando non dell'aggiramento, della rigidità eccessiva e, a fronte dell'emergere di episodi di corruzione, il loro ulteriore irrigidimento.

Manca, anche in questo caso, un disegno equilibrato, che accompagni scelta e responsabilità. Questo obiettivo è lungi dall'esser raggiunto dalla legislazione della quale si va discorrendo. Anche le norme (il riferimento è all'art. 48, d.l. 31 maggio 2021, n. 77) dedicate al ricorso alla trattativa privata sono lungi dall'introdurre margini di flessibilità che adeguino la procedura di scelta all'oggetto del contratto ed all'obiettivo finale dell'amministrazione; anche in questo caso, piuttosto, ad emergere è la deroga ed il suo accompagnarsi alla contrazione della tutela giurisdizionale. Le norme introdotte, infatti, consentono il ricorso alla trattativa privata nella misura strettamente necessaria agli obiettivi di realizzazione del PNRR. L'ipotesi generale è quella più che consueta («le stazioni appaltanti possono»

ricorrervi «nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante») ma viene declinata solo per l'ipotesi in cui l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie possa «compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea».

In altri termini, si è innanzi al consueto utilizzo della deroga in ragione di obiettivi particolari – che siano eventi internazionali, sportivi, “grandi opere”, etc. – senza ricomposizione del sistema, senza semplificazione effettiva, senza equilibrio ed orientamento al risultato. Naturalmente, la deroga alle procedure si accompagna all'irresponsabilità – vale a dire, l'opposto dell'obiettivo razionale di disporre di un sistema sufficientemente flessibile, nel quale alla scelta corrisponde la responsabilità – declinata nella consueta forma della contrazione della tutela giurisdizionale²⁹.

5.2.5. L'accelerazione e non la semplificazione spiega il contenuto della disposizione di cui all'art. 8, co. 1, lett. a) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 laddove preveda che, nel caso di opere pubbliche, sia «sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza» e, per gli appalti di servizi e forniture, anche «l'esecuzione del contratto in via d'urgenza» nel corso della procedura di verifica dei requisiti di cui all'art. 80 del codice dei contratti e di quelli previsti per la partecipazione alla procedura. Con l'evidente risultato che, nel caso di esito negativo della verifica, si avrà l'esecuzione – in tutto o in parte – dell'appalto da parte di un appaltatore privo dei requisiti e ciò al solo scopo di avvio il più rapido possibile dell'esecuzione – e, quindi, per pure ragioni di politica economica immediata, trascurandosi i costi che deriveranno, più innanzi, per ragione del risarcimento del danno.

5.2.6. La modifica della disciplina del subappalto è solo apparentemente una misura di ragionevole semplificazione. Infatti, come molto noto, la Corte di Giustizia, con la sentenza 26 settembre 2019, n. C-63/18 aveva affermato che la normativa italiana, nella parte che limita al 30% la parte dell'appalto che l'offerente è autorizzato a subappaltare a terzi, è in contrasto con la direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici (affermazione, peraltro, già contenuta nella sentenza 14 luglio 2016, n. C-406/14, piuttosto chiara sull'illegittimità del limite dato da un criterio quantitativo astratto, a prescindere dalla possibilità di verificare le capacità di eventuali subappaltatori e senza menzione alcuna del carattere essenziale delle prestazioni)³⁰.

29 Sicché la norma prosegue disponendo che *In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui al comma 1, relative ai lavori di cui al comma 7, primo periodo, si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*

30 La sentenza è chiara nell'affermare che «la normativa nazionale di cui al procedimento principale vieta in modo generale e astratto il ricorso al subappalto che superi una percentuale fissa dell'appalto pubblico in parola, cosicché tale divieto si applica indipendentemente dal settore economico interessato dall'appalto di cui trattasi, dalla natura dei lavori o dall'identità dei subappaltatori. Inoltre, un siffatto divieto generale non lascia alcuno spazio a una valutazione caso per caso da parte dell'ente aggiudica-

Il legislatore nazionale, con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, all'art. 51, non ha trovato nulla di meglio che violare apertamente il diritto europeo, fissando di nuovo una soglia quantitativa astratta (il 50%).

La disposizione contiene una previsione corretta, sicché le stazioni appaltanti, con adeguata motivazione nella determina a contrarre, dovranno indicare nei documenti di gara le prestazioni o le lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto; trattandosi di una scelta motivata, da compiere caso per caso in relazione alla natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, si potrà valutare la necessità di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'art. 1, l. 6 novembre 2012, n. 190, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'art. 30, d.l. 17 ottobre 2016, n. 189. Quanto all'introduzione, invece, di una soglia astratta e fissa di possibile ricorso al subappalto è evidente la violazione del diritto europeo e la sudditanza del legislatore all'ANAC. È noto a tutti, infatti, che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, commentando la giurisprudenza della Corte di Giustizia che per prima pose il tema della compatibilità dell'ordinamento italiano in tema di subappalto con il diritto dell'Unione, ebbe modo di segnalare che «*se da un lato il Giudice europeo ha censurato il limite al subappalto previsto dal diritto interno, dall'altro non sembra aver stabilito la possibilità per gli offerenti di ricorrervi in via illimitata*»³¹. Oltre al tradizionale anti-contrattualismo italiano ed alla conseguente avvertita necessità di alterare la fisionomia del contratto per interpolare elementi pubblicistici (o propriamente autoritari), l'indicazione di ANAC ovviamente prova troppo. Infatti, per fissare un limite al subappalto (anche di misura inferiore all'entità astratta e salomonica introdotta dal legislatore nazionale) sarà sufficiente fornire adeguate ragioni. Ma è proprio in questo snodo del problema che la logica dell'anticorruzione come filosofia di fondo della normativa in materia di contratti pubblici si rivela con chiarezza: è ovvio che si presume che la stazione appaltante sia corrotta o corruttibile, che i controlli non siano condotti o comunque non funzionino, sicché adeguare il subappalto alle caratteristiche dell'appalto – vale a dire esercitare autonomia e subire le conseguenti responsabilità – comprende rischi che il legislatore non intende correre, a prezzo di rendere il subappalto del tutto inefficiente (giacché

tores» sicché «ne consegue che, nell'ambito di una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, per tutti gli appalti, una parte rilevante dei lavori, delle forniture o dei servizi interessati dev'essere realizzata dall'offerente stesso, sotto pena di vedersi automaticamente escluso dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto, anche nel caso in cui l'ente aggiudicatore sia in grado di verificare le identità dei subappaltatori interessati e ove ritenga, in seguito a verifica, che siffatto divieto non sia necessario al fine di contrastare la criminalità organizzata nell'ambito dell'appalto in questione».

31 ANAC, atto di segnalazione 13 novembre 2019, n. 8.

vi saranno ipotesi nelle quali il 50% sarà una soglia esageratamente alta ed altre nelle quali, invece, non v'è alcuna ragione per limitarlo).

Efficienza, logica realizzativa e semplificazione cedono rispetto alla somma di inefficienze che non si ritiene di colmare: non si è in grado di assicurare che le stazioni appaltanti non siano corrotte, nemmeno si ritiene di por mano a controlli e verifiche ulteriori, sicché si accetta l'inefficienza in ogni caso (salvo quello fortunato nel quale la soglia razionale del subappalto sia proprio il 50%) per limitare il rischio della corruzione.

5.2.7. L'art. 26, D.L. 17 maggio 2022, n. 50, per lato suo, sembra imboccare una direzione sensata – nella logica dell'efficienza e della semplificazione – nella tormentata disciplina della revisione prezzi.

Si tratta di una disciplina nella quale il nostro legislatore ha sempre oscillato tra due poli opposti, senza sostare in un punto di equilibrio sensato: si vieta ogni possibile revisione del prezzo in corso d'appalto (invocando contenimento e certezza della spesa, e lasciando sullo sfondo la radicale sfiducia per la capacità della stazione appaltante di curare i suoi interessi nella fase esecutiva dell'appalto), sicché si consegue l'aumento del prezzo delle offerte (che deve contenere il rischio della variazione dei prezzi) ed il blocco nell'esecuzione di opere (per eccessiva onerosità), ponendovi mano con norme che consentono di nuovo la revisione prezzi, magari in via emergenziale o derogatoria. Anche le norme di cui si discorre sembrano avere le stesse caratteristiche.

Per lato suo, il Codice dei contratti - all'art. 106, co. 1, lett. a), ammette la revisione solo se i documenti di gara la prevedano, con clausole chiare, precise e inequivocabili; laddove nulla sia detto, ci si sforzerà di richiamarsi all'art. 1664, co. 1, codice civile ma naturalmente le rigidità contrattuali hanno condotto – come prevedibile – a normative emergenziali (l'art. 1 *septies*, d.l. 25 maggio 2021, n. 73) con efficacia retroattiva, con estensioni temporali (art. 1, co. 398 e 399, l. 30 dicembre 2021, n. 234; art. 25, d.l. 1 marzo 2022, n. 17) e ovvio rinvio a decreti attuativi. L'art. 29 del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4, ha introdotto, fino al 31 dicembre 2023, l'obbligatorietà della clausola revisionale per le nuove gare, riferita alle variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione superiori al 5% rispetto al prezzo, rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta, limitando la compensazione all'80% dell'eccedenza; anche in questo caso, la variazione dei prezzi dipende da decreti ministeriali da adottarsi con cadenza semestrale sulla base delle rilevazioni Istat. La variazione prezzi, tuttavia, con una significativa (ed opportuna) novità rispetto al passato, viene collegata all'accertamento dell'esecuzione dei lavori nel rispetto dei termini di cui al cronoprogramma. Naturalmente, il meccanismo della revisione ad effetto ritardato rispetto all'accertamento ed all'adozione dei decreti ministeriali distanzia significativamente il momento della spesa da quello della compensazione, con possibili effetti sulla stabilità della capacità dell'appaltatore di eseguire la commessa, sicché – sempre in una logica emergenziale, ed anche in considerazione degli eventi bellici – il legislatore è nuovamente intervenuto con l'art. 26, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, di nuovo in deroga al quadro

normativo e contrattuale vigente, estendendo il meccanismo revisionale ai contratti aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2022, eliminando il tetto dell'80% del riconoscimento e ponendo a riferimento i prezzari regionali (superando così i ritardi che sarebbero conseguiti a fronte della necessaria previsione di decreti ministeriali).

Ancora una volta, quindi, misure che – lungi dall'essere di semplificazione – sono rette solo da criteri emergenziali e derogatori, sempre assente una disciplina di sistema, tendenzialmente stabile.

5.3. LE SEMPLIFICAZIONI EFFETTIVE

Lo sguardo critico non deve nascondere all'osservatore gli interventi coerenti con l'obiettivo della semplificazione, per come fin qui si è provato a definirla.

5.3.1. *Anzitutto*, merita di essere sottolineata la novità introdotta con l'art. 62 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, che interviene sull'art. 20, l. 7 agosto 1990, n. 241, introducendo un comma 2 bis) a mente del quale «*nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento*» il privato ha diritto ad ottenere dall'amministrazione (che vi «*è tenuta*») ad ottenere un'attestazione del decorso dei termini del procedimento e, per conseguenza, «*dell'intervenuto accoglimento della domanda*» - per il caso dell'inerzia dell'ente protratta per dieci giorni, l'attestazione sarà sostituita da un'autocertificazione. Sembra trattarsi di una modifica di poco rilievo e, tuttavia, nella prassi, non è affatto così. La novità normativa è diretta a risolvere un problema pratico molto rilevante, giacché per il caso di atti di assenso (tipicamente autorizzazioni) che si formano per il decorso inutile del termine fissato dall'art. 20, l. 7 agosto 1990, n. 241 non è infrequente che procedimenti collegati, ovvero negozi tra privati o con l'amministrazione, si arrestino per via della richiesta di un provvedimento espresso del tutto inutile – essendosi l'effetto giuridico già determinato per ragione del dispositivo di legge a fronte del semplice decorso del tempo³².

5.3.2. Allo stesso modo, la sospensione (attualmente fino al 30 giugno 2023) del divieto di appalto integrato deve essere salutata come misura saggia di semplificazione; come noto, l'appalto integrato è quello strumento per il quale l'appaltatore dovrà provvedere non solo all'esecuzione dell'appalto ma anche alla sua

32 La disposizione contiene una generica previsione per la quale restano «*fermi gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso*»; l'enunciato normativo, come tutti quelli di scarso contenuto dispositivo, potrebbe provocare ambiguità o interpretazioni stravaganti – tanto più in relazione ad un istituto sofferto come quello del silenzio-assenso. Il significato ragionevole di quell'inciso è da intendere nel senso che l'effetto giuridico si determina ad esito dello spirare del termine, sicché l'attestazione non ha alcun contenuto novativo o integrativo – gli effetti della formazione dell'assenso per ragione dell'inerzia dell'ente, quindi, debbono restare «*fermi*». Resteranno egualmente «*fermi*» altri effetti – come la responsabilità del funzionario laddove l'inerzia rilievi ad altri fini. Il dato letterale, così come quello sistematico, non lascia spazio per letture dell'inciso dirette a depotenziare il dispositivo di legge.

progettazione, con le necessarie approvazioni del committente e delle altre autorità pubbliche competenti. La l. 28 gennaio 2016, n. 11, legge delega per il codice dei contratti attualmente in vigore, conteneva una radicale opposizione a questa formula – il cui scopo, invece, è sia quello di superare l’incapacità dell’amministrazione di programmare e progettare le opere pubbliche in tempi adeguati e, comunque, coerenti con i finanziamenti (anche europei) che ne consentono la realizzazione; sia quello di limitare la manovra dell’appaltatore circa le riserve, giacché la gran parte di esse sono (ordinariamente) direttamente o indirettamente conseguenti a vizi o inesattezze progettuali, compresi i problemi interferenziali. Al momento, il divieto di cui all’art. 59 del Codice dei contratti pubblici, è sospeso fino al 30 giugno 2023 in ragione di quanto previsto dall’art. 52, co. I, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, mentre, l’art. 48, co V, dello stesso testo normativo ha previsto che per gli interventi finanziati dal PNRR, dal PNC, o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione europea, l’affidamento di progettazione ed esecuzione possa intervenire anche solo sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica – e, quanto a quest’ultima misura, è evidente il carattere emergenziale e derogatorio, con i difetti che ne conseguono.

5.3.3. Il Codice dei contratti in vigore è largamente dominato dalla filosofia dell’anticorruzione; uno dei profili di rigidità che quest’ispirazione di fondo ha determinato è quello dell’omogeneità delle procedure di selezione del contraente. In altri termini, la struttura della gara contrattuale pubblica dovrebbe essere adatta alla prestazione oggetto del contratto e non sempre identica ed estremamente proceduralizzata. La tecnica normativa con la quale s’è imposto sempre lo stesso modello di gara, con costi e tempi del tutto inappropriati in alcuni casi, è stata quella di comprimere le soglie al di sotto delle quali codeste procedure potevano non essere realizzate – e ciò a livelli enormemente più bassi rispetto a quanto non fosse previsto dalle normative europee che il Codice dei contratti ha recepito. In altri termini, mentre le soglie di rilevanza europee per come fissate dalle direttive sono sensibilmente più elevate, in modo da assicurare flessibilità e speditezza agli acquisti di valore più ridotto, quelle previste dal Codice dei contratti sono di importo così basso da risultare sempre inutile – ovvero, del che v’è ampia prova nella prassi, da indurre le stazioni appaltanti a spezzettare l’appalto in più commesse sotto soglia per riuscire ad acquistare le prestazioni di cui abbisognavano in tempi ragionevoli ed adeguati al bisogno.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, all’art. 1 ha elevato le soglie e modellato le procedure attraverso il ricorso all’affidamento diretto (per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture) ed alla procedura negoziata senza bando (per l’affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore a 139.000 euro ovvero di lavori per importi tra 150.000 euro e 1.000.000 di euro, ovvero con consultazione del doppio degli operatori economici per lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro). Anche in questo caso non si tratta di una riforma stabile, ma solo di norme temporanee ed emergenziali – al momento destinate alla scadenza al 30 giugno 2023.

5.3.4. Dal punto di vista organizzativo, invece, risulta certamente derogatoria – giacché si costituisce un’alterazione dei modelli organizzativi piuttosto significativa – ma indiscutibilmente opportuna e nella linea sia della semplificazione che della logica realizzativa, istituendo, agli artt. 2 e 4 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Cabina di regia (con «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR») ed una Segreteria tecnica (con il compito di supportare la Cabina di regia, di elaborare «rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base dell’analisi e degli esiti del monitoraggio sull’attuazione del PNRR», di segnalare azioni per il superamento di criticità, di acquisire i dati sull’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza a livello di ciascun progetto, di segnalare le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi, istruire i procedimenti relativi all’adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso in sede di conferenza dei servizi). Il sistema organizzativo è completato (art. 5) dall’unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, dall’ufficio per la semplificazione, (art. 3) dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, (art. 29) dalla Soprintendenza speciale per il PNRR istituita, come ufficio «straordinario», presso il Ministero della cultura, fino al 31 dicembre 2026, (art. 45) dal Comitato speciale, presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

È pur vero che si tratta di alterazioni organizzative di natura temporanea e derogatoria e, tuttavia, oltre l’innegabile profilo di semplificazione, sembra trattarsi di utili sperimentazioni organizzative suscettibili di divenire nel tempo modello per l’organizzazione ordinaria.

5.3.5. Per parte sua, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, all’art. 6, ha previsto l’istituzione del Collegio Consultivo Tecnico, introducendo nella fase di esecuzione degli appalti pubblici uno strumento già molto noto alla disciplina degli appalti internazionali e che in essi aveva dato buona prova; il sistema è completato dal d.m. 17 gennaio 2022 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, di approvazione delle linee guida finalizzate all’omogenea applicazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle funzioni del Collegio Consultivo Tecnico. Si tratta di uno strumento destinato ad incidere significativamente sulla fase di esecuzione delle opere pubbliche, contribuendo a superare un sistema nel quale, a fronte dell’accumularsi delle riserve dell’appaltatore e del permanere delle loro cause generative, l’equilibrio delle commesse pubbliche continua ad essere precario per entrambe le parti del rapporto fino a sue rivisitazioni generali ovvero all’esplosione di contenziosi. Il CCT, invece, consente una «rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell’esecuzione», con valore di lodo contrattuale e mandando esente dalla responsabilità erariale (salvo il dolo) la stazione appaltante.

- Ainis M., *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 18, 2014, pp. 1-9.
- S. Arrowsmith, *Understanding the purpose of the EU's procurement directives: the limited role of the EU regime and some proposals for reform*, in *The Cost of Different Goals of Public Procurement*, a cura di Konkurrensverket, Västra Aros AB, Västerås, 2012.
- Battini S., *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2004, pp. 450-454.
- Caruso E., *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Napoli, Jovene, 2020.
- Casetta E., *La difficoltà di semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 3-4, 1998, pp. 335-361.
- Cassese S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1998, pp. 699-703.
- Cataldo G., *Le novità del D.l. Semplificazioni 2020 in materia energetica nel segno della continuità dell'accentramento delle competenze (e dei suoi nodi irrisolti)*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2021, pp. 188-214.
- Cavallo B., (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, Torino, 2001.
- Cerulli Irelli V., Luciani F., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2000, pp. 617 ss.
- Chiti M.P., *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amministrativo CdS*, 3, 2006, pp. 1057-1072.
- Civitarese Matteucci S., *Semplificazione ed autoordinamento nei procedimenti di localizzazione delle opere statali*, in *Le Regioni*, 1, 1995, pp. 99 ss.
- Clarich M., *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Diritto amministrativo*, 3, 1998, p. 679-697.
- Colavecchio A., *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Giappichelli, Torino, 2013.
- Colombini G., *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, pp. 21-34.
- Cugurra G., *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in *Diritto amministrativo*, 3-4, 1998, pp. 479 ss.
- Cusano F., *La complicata semplificazione della contrattualistica pubblica: "poveri fiori, gemme de prati, pur ieri nati, oggi morenti"*, in *Federalismi.it*, 13, 2021, pp. 63-139.
- D'Alberti M., *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2008, pp. 297 ss.
- Dekel O., *The legal theory of competitive bidding for Government contracts*, in *Public Contract Law Journal*, 37, 2008, pp. 237-268.
- De Nictolis R., *La funzione di pianificazione urbanistica e la localizzazione e realizzazione di opere pubbliche*, in *Il Consiglio di Stato*, 11, 2004, pp. 2263 ss.

- Di Capua V., *L'autorizzazione integrata ambientale. Verso una tutela sistemica dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- Ferrara R., *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 1999, pp. 323-380.
- Ferrara R., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Diritto e società*, 1, 2000, pp. 101-119.
- Fracchia F., *Vizi formali, semplificazione procedimentale, silenzio-assenso e irregolarità*, in *Diritto dell'economia*, 3-4, 2002, pp. 429-456.
- Lazzara P., *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Philos, Roma, 2005.
- Lazzara P., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2012, pp. 679-701.
- Lazzara P., *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, Jovene, Napoli, 2008.
- Manganaro F., *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Esi, Napoli, 2000.
- Massera A., *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le P.P.AA. tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa University Press, Pisa, 2011.
- McAfee R.P., McMillan J., *Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis*, in *The RAND Journal of Economics*, 17, 1986, pp. 326-338.
- Merusi F., *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 3-4, 2008, pp. 335-341.
- Perfetti L.R., *L'amministrazione per accordi nell'esecuzione dei lavori pubblici*, in *Diritto amministrativo*, 1997, pp. 587 ss.
- Perfetti L.R., *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 3, 2019, pp. 1021-1040.
- Perfetti L.R., *Cerbera e la focaccia al miele. Ovvero dei pericoli del processo amministrativo e delle sue mancate evoluzioni*, in *Il Processo*, 2020, pp. 429 ss.
- Perfetti L.R., *Il governo dell'arbitrio*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2021.
- Racca G.M., Yuknis C.R. (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014.
- Rose-Ackerman S., Palifka B.J., *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Sanchez-Graells A., *Competitive Neutrality in Public Procurement and Competition Policy: An Ongoing Challenge Analised in View of the Proposed New Directive (January 24, 2012)*, in *5th International Public Procurement Conference*, August 2012, disponibile in <https://ssrn.com/abstract=1991302>.

Sandulli A., *La semplificazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1999, p. 757-780.

Schooner S., *Desiderata: Objectives for a system of government contract law*, in *Public Procurement Law Review*, 11, 2002, pp. 104 ss.

Sciullo G., *Concentrazione istituzionale e localizzazione delle grandi opere. Commento a C. Cost. 16 luglio 2004, n. 233*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2004, pp. 1087-1093.

Snider Smith J.J., *Competition and Transparency: what works for public procurement Reform*, in *Public Contract Law Journal*, 38, 2008, pp. 85-129.

G. Serra, *Il difficile bilanciamento tra tutela della concorrenza e semplificazione delle procedure ad evidenza pubblica*, in *Diritto dell'economia*, 1, 2021, pp. 201-232.

Torchia L., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 3, 1998, pp. 385 ss.

Ursi R., *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Rimini, 2016.

Vandelli L., Gardini G. (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Quaderni della Spisa, Rimini, 1999.

Vese D., *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Cedam, Padova, 2018.

Vesperini G., Sciullo G., Chiti M.P., Mattarella B., Vandelli L., *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Giuffrè, Milano, 2006.

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

GUIDO RIVOSACCHI

Professore ordinario di Diritto costituzionale
nell'Università di Padova.

1. I SOGGETTI E GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE PER GARANTIRE LA BUONA AMMINISTRAZIONE

È stato da tempo osservato che la corruzione è uno dei fattori che limita maggiormente lo sviluppo economico e sociale dell'Italia, causando minore efficienza produttiva e effetti negativi sulla classe politica e sulla burocrazia.

In tale contesto, si pongono esigenze non soltanto di repressione, ma anche di prevenzione della corruzione. Sino alla legge n. 190 del 2012 la disciplina normativa era prevalentemente incentrata sulla repressione.

Come è noto, i soggetti prevalentemente incaricati della prevenzione della corruzione sono individuabili nella Corte dei conti e nell'Autorità nazionale anti-corruzione (d'ora in poi: ANAC).

La Corte dei conti svolge un'azione di contrasto ai fenomeni corruttivi sia in fase di prevenzione, sia in fase di repressione:

a) attraverso l'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva la Corte dei conti indirizza le amministrazioni pubbliche al corretto e responsabile utilizzo delle risorse svolgendo controlli sull'operato di chi maneggia denaro pubblico;

b) mediante l'esercizio della funzione giurisdizionale, soprattutto attraverso l'azione di responsabilità per danno erariale; al riguardo, deve essere sottolineata la sinergia tra controllo e giurisdizione circa i controlli sul corretto impiego delle

risorse, basata sull'elemento oggettivo della natura pubblica delle risorse da controllare che consente un'interpretazione unificante delle funzioni di controllo e giurisdizionali, pur distinte nel rispettivo fondamento costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.).

Il decreto legislativo n. 174 del 2016 (c.d. Codice di giustizia contabile) e la recente giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità hanno valorizzato l'elemento oggettivo della natura pubblica delle risorse, capace di fornire un'interpretazione unificante delle funzioni della magistratura contabile: da un lato, in sede giurisdizionale nell'accertamento della responsabilità, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo della natura delle risorse su cui incide la condotta produttiva del danno erariale; dall'altro, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica i controlli affidati alla Corte dei conti per evitare illegittimità e migliorarne l'impiego.

L'attività dell'ANAC è rivolta a prevenire la corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa, soprattutto mediante attività di vigilanza, agendo soprattutto nei seguenti settori:

- a) applicazione della normativa anticorruzione e rispetto degli obblighi di trasparenza;
- b) controlli sui conferimenti degli incarichi pubblici, nonché sulla sussistenza di eventuali conflitti di interesse dei funzionari e sull'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Il merito della legge n. 190 del 2012 è stato anzitutto quello di occuparsi della prevenzione e non soltanto della repressione dei fenomeni corruttivi, tentando il legislatore di colmare lacune e ritardi. Tra gli altri elementi rilevanti si segnalano:

- a) l'introduzione di una nozione amministrativistica di corruzione, più ampia rispetto a quella penalistica;
- b) la previsione di interventi piuttosto significativi rivolti a introdurre misure di promozione della trasparenza e dei codici di comportamento per i dipendenti pubblici (ha avuto, invece, minore attuazione l'analoga disciplina riservata agli esponenti politici);
- c) la valorizzazione di particolari criteri di trasparenza, buon andamento e imparzialità nell'azione delle amministrazioni intesi come livelli essenziali dei diritti civili e sociali e conseguentemente estesi in maniera uniforme a tutte le amministrazioni, statali, regionali e locali;
- d) l'introduzione di piani anticorruzione collegati alla responsabilità dirigenziale e valorizzati anche dal ruolo della Corte dei conti nell'accertamento della responsabilità per danno erariale.

Al riguardo, si segnala anche il Protocollo di intesa tra l'ANAC e la Corte dei conti del 28 maggio 2015, poi ulteriormente sviluppato e rivolto a:

- a) elaborare criteri comuni ai fini dell'individuazione di danni erariali in materia di appalti pubblici e della violazione delle norme in materia di trasparenza;
- b) individuare le tematiche di maggior rilievo nel contrasto alla corruzione an-

che ai fini della programmazione annuale delle Sezioni di controllo e dell'attività della Procura generale della Corte dei conti;

- c) consentire l'accesso ai rispettivi sistemi informativi per elaborare *best practices* e favorire, mediante l'analisi delle informazioni delle rispettive banche dati, l'elaborazione di indicatori e indici sintomatici di potenziali illeciti.

È stata così favorita una proficua sinergia tra l'azione della Corte dei conti preventivo-repressiva (deterrenza dei fenomeni corruttivi nel maneggio del denaro pubblico) e l'azione dell'ANAC nella prevenzione dei fenomeni corruttivi mediante l'analisi e la valutazione dei rapporti contrattuali nell'acquisizione di beni e servizi. Ciò al fine di evitare danni ai bilanci in una logica preventiva e casi di *mala gestio* e cattivo uso delle risorse.

2. I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SULLA FINANZA TERRITORIALE

In questa prospettiva, si collocano anzitutto i controlli della Corte dei conti sulla finanza territoriale.

Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio dell'imposizione tributaria, e quindi sul prelievo coattivo della ricchezza privata. Ne consegue che le funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti, volte ad assicurare il rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e il corretto impiego delle risorse, appartengono a pieno titolo al sistema delle garanzie dell'ordine costituzionale, trovando esplicito fondamento in ben determinati parametri, a partire dall'art. 100 Cost., che garantisce l'indipendenza della Corte dei conti dal Governo in relazione al plesso dei compiti ad essa affidati¹. Ciò è stato colto dalla giurisprudenza costituzionale che si è posta a presidio della stabilità delle finanze pubbliche, valorizzando i principi dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.) e il relativo sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti, in un difficile bilanciamento con gli altri parametri costituzionali, sia quelli relativi ai diritti costituzionali, sia quelli che sorreggono le autonomie territoriali².

All'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V Cost., il ridimensionamento del sistema dei controlli costituiva uno degli elementi maggiormente qualificanti della valorizzazione dell'autonomia, allora perseguita dalla riforma costituzionale. Da ciò seguiva la

¹ Cfr., ad esempio, U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, spec. pp. 10 ss.; G. D'Auria, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio" (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro italiano*, III, 2012, pp. 55 ss.

² In questa prospettiva, cfr. A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, spec. pp. 9 ss.

soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti quale indefettibile presupposto ai fini del potenziamento degli enti sub-statali.

Il legislatore, però, già a partire dalla legge n. 20 del 1994 aveva parallelamente realizzato un robusto rafforzamento dei controlli successivi sui risultati della gestione amministrativa affidati alla Corte dei conti, allo scopo, tra l'altro, di assicurare adeguate verifiche sull'andamento delle finanze pubbliche tra i diversi livelli territoriali di governo e di ovviare ai rischi di una possibile dequotazione del principio di legalità, quale effetto di una discutibile «visione insulare» dell'autonomia³. La legge n. 20 del 1994 aveva, quindi, già profondamente innovato l'assetto dei controlli amministrativi ridimensionando il controllo preventivo di legittimità, espletato mediante l'apposizione del visto con la conseguente registrazione dell'atto, limitandolo ai provvedimenti particolarmente rilevanti (atti emanati previa deliberazione del Consiglio dei ministri; provvedimenti del Governo aventi ad oggetto le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa; definizione delle piante organiche; conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali; atti amministrativi generali e di programmazione che implicano spese o assegnazione di fondi; provvedimenti che danno attuazione a norme del diritto dell'Unione europea; decreti di variazione del bilancio dello Stato e di accertamento dei residui).

Al contempo, il controllo successivo sulla gestione è stato esteso alle amministrazioni statali, regionali e locali, anche attraverso significative sinergie con i controlli interni. Tutto ciò al fine di superare il carattere formale dei controlli tradizionali, a cui sono riconducibili quelli di regolarità e di legalità, introducendo, invece, verifiche sui costi-rendimenti, sull'efficacia e sui risultati.

In estrema sintesi, il rafforzamento dei controlli sulla finanza pubblica delle autonomie territoriali a vario titolo affidati alla Corte dei conti era già originariamente rivolto a bilanciare la soppressione dei controlli eteronomi di legittimità, e, successivamente, ad intensificare i controlli sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria degli enti sub-statali, nonché quelli rivolti a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e a prevenire squilibri di bilancio.

Uno sguardo al diritto positivo conferma questa linea ricostruttiva. Basti pensare all'art. 3, commi 3 e 4, della legge n. 20 del 1994 che già prevedono controlli su richiesta delle Sezioni riunite della Corte dei conti su «singoli atti di notevole rilievo finanziario» e sulla «gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche».

Nella stessa prospettiva può collocarsi l'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), che delinea un doppio controllo esterno della Corte dei conti, riferito sia alle amministrazioni regionali sia a quelle locali: il primo connesso al patto di stabilità, attribuito alla Corte nel suo complesso (sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e re-

³ Rispetto a tali rischi, cfr. C. Pinelli, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, pp. 165 ss., spec. p. 168 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

gioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea); il secondo riferito sia alle amministrazioni regionali sia agli enti locali, affidato alle sezioni regionali della Corte per verificare il «perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio e di programma», a cui si aggiunge il controllo sulla «sana gestione finanziaria» e sul «funzionamento dei controlli interni».

Si pensi, infine, all'art. 1, commi 166-170, della legge n. 266 del 2005, che ha rafforzato i controlli finanziari sugli enti locali e sugli enti del servizio sanitario nazionale, anche mediante sinergie con gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria, al fine di garantire il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli in materia di indebitamento.

In questa prima fase, le funzioni affidate alla Corte dei conti sono riconducibili all'alveo dei controlli di natura collaborativa, che spesso si traducono nella forma del controllo-referto in funzione di stimolo all'autocorrezione dell'ente controllato⁴. Essi sono stati pertanto ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale non lesivi dell'autonomia politica degli enti sub-statali⁵. In linea con le richiamate finalità autocorrettive, si esplica la funzione di referto della Corte dei conti nei confronti delle assemblee elettive degli enti controllati, diretta a rappresentare la reale ed effettiva situazione finanziaria al fine di consentire di assumere responsabilmente le decisioni più opportune tanto per l'ente territoriale, quanto per gli amministrati⁶, nonché di attivare circuiti virtuosi sull'impiego delle risorse e processi di risanamento dei conti e delle finanze pubbliche⁷.

A questa prima fase, segue un'ulteriore stagione di riforme nella quale sono introdotti controlli sulle finanze pubbliche rivolti a prevenire squilibri di bilancio e danni irreparabili agli equilibri di bilancio, che fuoriescono dall'alveo dei controlli di natura collaborativa, in quanto svolti non già nell'esclusivo interesse degli enti controllati, ma di quello più ampio della legalità finanziaria. Essi, tra l'altro, implicano poteri sanzionatori e repressivi che possono esplicarsi nei confronti degli enti territoriali, sino al punto di attivare misure interdittive e di sospensione dei programmi di spesa.

In questa prospettiva, si collocano i controlli sulle amministrazioni regionali e locali, sugli enti del servizio sanitario e sui rendiconti dei gruppi consiliari, c.d. controlli di legittimità-regolarità dei conti, introdotti dal decreto-legge n. 174

4 Sul punto, diffusamente, F. Staderini, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2, 2003, pp. 317 ss.; C. Chiappinelli, *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. Corso, V. Lopilato, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 497 ss.

5 Tra le tante, sentt. Corte cost. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

6 Cosicché – rileva ad esempio la Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2007 – la previsione di questa tipologia di controlli «non lede l'autonomia degli enti che costituiscono la Repubblica, ma, al contrario, è diretta a rafforzarla».

7 Cfr. sentt. Corte cost. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 213 del 2012⁸.

Già nella seconda metà degli anni Duemila, gli sviluppi del quadro normativo hanno visto un'ampia (ed in qualche caso eterogenea) congerie di provvedimenti legislativi che hanno intensificato le sinergie tra i controlli interni di gestione e i controlli esterni della Corte dei conti.

Tali disposizioni hanno comunque spesso rafforzato, sotto vario profilo, le sinergie tra i controlli finanziari dei revisori degli enti locali e le funzioni di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, al fine di rendere ancor più sistematico il nesso tra i controlli sulla gestione e i controlli finanziari. Si pensi, ad esempio, all'art. 239 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (c.d. TUEL), che prevede la relazione sul rendiconto dell'ente locale, in cui vengono formulati anche rilievi finalizzati a garantire una maggiore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

Guardando ai controlli finanziari, deve essere poi richiamato l'art. 11 della legge n. 15 del 2009 (c.d. legge Brunetta). Tale disposizione ha introdotto un'ulteriore forma di controllo concomitante sovrapponendosi all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 che già affidava alla Corte dei conti un «controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sui fondi fuori bilancio e su quelli di provenienza comunitaria», in esito al quale le amministrazioni interessate devono comunicare entro sei mesi le misure adottate a seguito delle osservazioni formulate (art. 3, comma 6, legge n. 20 del 1994).

L'art. 11 della legge n. 15 del 2009 è orientato a rafforzare la responsabilizzazione dei ministri attraverso i richiamati controlli finanziari concomitanti: ove siano accertate «gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo», la Corte dei conti deve individuarne, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e «provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione [...] al Ministro competente»; il ministro, sulla base di proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, «può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa» (art. 11, comma 2, legge n. 15 del 2009).

All'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, il legislatore e la giurisprudenza costituzionale muovevano quindi dal presupposto che soltanto controlli di tipo collaborativo avrebbero potuto essere considerati conformi al rinnovato quadro costituzionale, maggiormente favorevole alle autonomie. Successivamente, la crisi economico-finanziaria e le rinnovate esigenze di coordinamento della finanza pubblica, unitamente agli altri fattori inerenti ai vincoli sovranazionali al governo dei conti pubblici sopra messi in rilievo, hanno indot-

⁸ Cfr. A. Brancasi, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2013, pp. 385 ss.; nonché D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*, 1, 2013.

to Governo e Parlamento a perseguire un robusto rafforzamento del sistema dei controlli finanziari sugli enti sub-statali.

L'esame delle trasformazioni intercorse nel sistema dei controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo sembra inoltre segnare il declino dei controlli c.d. collaborativi, spesso, invece, come mostra la prospettiva comparatistica, privilegiati nella faticosa ricerca di un bilanciamento tra autonomia dei soggetti controllati ed efficacia dei controlli.

La dottrina anglosassone, ad esempio, utilizza addirittura due termini diversi – *audit* e *control* – per indicare, rispettivamente, distinte attività, riconducendo soltanto alla prima i controlli svolti da organismi indipendenti come la Corte dei conti. In conformità a quanto previsto dalle linee-guida INTOSAI (Associazione mondiale delle Istituzioni di controllo, alla quale aderisce la Corte dei conti italiana), la funzione di *audit* indica un controllo di legittimità – intesa nel senso della contabilità pubblica – sulla regolarità dei conti, attribuito a un organismo terzo ed imparziale; quella di *control*, invece, si esplica in un controllo sulla gestione inteso come verifica sulla *performance* dell'amministrazione e sui risultati in termini di efficienza e di efficacia⁹.

Nel nostro ordinamento, in linea generale i controlli collaborativi non hanno fornito sempre buona prova di rendimento, non essendosi rivelati strumenti idonei a far valere la responsabilità degli esecutivi regionali e locali. Ciò consegue, tra l'altro, ai caratteri delle rispettive forme di governo, individuabili nella contestualità delle elezioni tra vertice dell'esecutivo e assemblea rappresentativa e nella coincidenza di indirizzo tra maggioranza dei consigli regionali e presidenti di giunta e tra maggioranza consiliare e sindaco. In estrema sintesi, l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi ha prodotto l'effetto di rafforzare la loro stabilità nelle relazioni con le assemblee elettive, senza però favorire l'emersione della responsabilità politica degli esecutivi regionali e locali di fronte ai consigli.

Il mancato rendimento dei controlli collaborativi appare, quindi, in primo luogo riconducibile agli stessi caratteri della forma di governo regionale e locale: il controllo-referto non è di stimolo all'autocorrezione perché è "assorbito" nel circuito dell'indirizzo politico di maggioranza che si dipana tra presidente di giunta regionale (o sindaco) e maggioranza consiliare. All'opposto, il buon funzionamento dei controlli di tipo collaborativo non presuppone soltanto l'autonomia dell'*audit*, ma anche che la responsabilità del soggetto controllato davanti al soggetto controllante non sia assorbita nel circuito della responsabilità politica.

⁹ In analoga prospettiva, volta, cioè, a distinguere *audit* e *control*, nella giurisprudenza costituzionale italiana, si v. sent. Corte cost. n. 60 del 2013, che ha ribadito, appunto, la richiamata distinzione, affermando che il controllo intestato all'amministrazione della provincia autonoma o della regione a statuto speciale, avente ad oggetto la gestione finanziaria degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, è distinto da quello affidato alla Corte dei conti in funzione di verifica del patto di stabilità interno e dei vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; sicché questi ultimi giustificano l'estensione di controlli "esterni" anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

In secondo luogo, il legislatore e la giurisprudenza costituzionale, come si è visto, hanno progressivamente segnato il passaggio dai controlli sulla finanza territoriale svolti da apparati amministrativi dello Stato a quelli affidati alla Corte dei conti, in quanto organo terzo e di natura magistratuale, nell'ambito dei procedimenti sopra presi in esame in cui spesso le sezioni regionali non operano più in esclusivo servizio dell'ente territoriale controllato, in una prospettiva, cioè, di stimolo all'autocorrezione, bensì nell'interesse più comprensivo dell'Unione europea o a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti, sia inerenti a specifiche situazioni soggettive potenzialmente incise dai vincoli di bilancio.

In questa prospettiva, i controlli della Corte dei conti sulla finanza delle autonomie territoriali appaiono inevitabilmente sempre maggiormente prossimi alla gestione dell'ente sub-statale, nell'imprescindibile intento di prevenire squilibri di bilancio.

Da quanto detto segue il rafforzamento del plesso dei controlli finanziari della Corte dei conti, al fine di assicurare il coordinamento della finanza territoriale entro i vincoli europei e i rinnovati parametri costituzionali posti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'introduzione del c.d. pareggio di bilancio.

In questo contesto, il sistema dei controlli sulla finanza tra i diversi livelli territoriali di governo appare sempre più orientato a garantire gli obiettivi di sistema della legalità costituzionale-finanziaria. In altre parole, il restringimento del vincolo di bilancio ha progressivamente condotto alla ridefinizione dei controlli finanziari, ora maggiormente rivolti ad assicurare la coerenza della condotta degli enti sub-statali nei processi di convergenza e di consolidamento dei conti.

3. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, LA BUONA AMMINISTRAZIONE E IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI

Alla stregua del percorso sinteticamente richiamato, per tentare di inquadrare il ruolo della Corte dei conti ai tempi del *Recovery plan* e del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (d'ora in poi: PNRR) è necessario affrontare preliminarmente altri due temi: quello degli investimenti e quello della semplificazione, da cui discende l'esigenza di "manutenzione" dei procedimenti decisionali a seguito dell'emergenza pandemica.

Quanto alla possibile ridefinizione dei compiti della magistratura contabile, si tratta infatti di profili indefettibili per favorire la ripresa e lo sviluppo economico attraverso l'annunciato piano di investimenti pubblici, effetto dell'impiego di risorse di derivazione europea. Per tali ragioni sembra opportuno richiamare anzitutto gli aspetti maggiormente rilevanti che, a tali fini, emergono dal PNRR e dalla disciplina posta in essere dai decreti-legge "attuativi".

Successivamente, alla stregua del quadro normativo e giurisprudenziale qui di seguito ricostruito, si tenterà di delineare quello che potrebbe essere il ruolo della magistratura contabile nell'emergenza pandemica in relazione ai provvedimenti di rilancio dell'economia.

I decreti-legge “semplificazioni” rappresentano infatti un tentativo di adeguare il quadro normativo alle esigenze poste dall'emergenza e risponde quindi agli stessi obiettivi del *Recovery plan*, dichiaratamente rivolti a creare «una Pubblica Amministrazione più efficiente» e «un contesto regolamentare più favorevole alla crescita economica»¹⁰.

Sia nella versione originaria del PNRR¹¹, sia in quella successivamente formulata dal Governo Draghi¹² sono articolati i programmi di investimento che l'Italia è tenuta a presentare alla Commissione europea nell'ambito del *Next Generation Europe* (d'ora in poi: NGEU). Come è noto, si tratta del primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza che sia necessario fornire la previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto per finanziare, appunto, i PNRR degli Stati membri, integrati nella programmazione di bilancio europea¹³.

Il NGEU mette a disposizione ingenti risorse per il rilancio degli investimenti pubblici, sfruttando anche le sinergie con gli altri strumenti di investimento da tempo previsti dal diritto dell'Unione europea, a partire dai Fondi europei disponibili all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale. Al riguardo, occorre precisare che tra i principali criteri per il monitoraggio dei programmi nazionali di investimento sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, sicché dagli interventi europei dipende in buona parte la “tenuta” delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale¹⁴.

Per dare la dimensione delle cifre di cui stiamo parlando, è opportuno ricordare che per l'Italia le risorse finanziarie messe a disposizione ammontano a circa 196 miliardi a prezzi correnti, 69 dei quali sotto forma di trasferimenti, 127 sotto forma di prestiti. Si tratta, quindi, di un programma di investimento senza precedenti di fonte ad un'emergenza senza precedenti, almeno nel periodo repubblicano.

Uno degli obiettivi maggiormente qualificanti del Piano Nazionale è costituito dall'«aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, accompagnandoli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale»¹⁵ (PNRR, 13).

10 Cfr. il PNRR approvato dal Governo Draghi il 15 aprile 2021, 2 ss.

11 Cfr. il PNRR presentato dal secondo Governo Conte il 12 gennaio 2021: cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *NextGenerationItalia*, approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021.

12 Cfr. il PNRR approvato dal Governo Draghi il 15 aprile 2021: cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *NextGenerationItalia*, Italia/domani, trasmesso alle Camere il 25 aprile 2021.

13 Cfr. il Quadro di finanziamento pluriennale 2021-2027.

14 Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, 3, 2020, pp. 22 ss.

15 Cfr. il PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021, cit., 13.

Tra le specifiche «missioni» in cui si articola il Piano, largo spazio è dedicato agli «Interventi speciali di coesione territoriale», tra i quali assumono particolare rilievo la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche¹⁶ e lo sviluppo delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile¹⁷.

Al riguardo, in sede di audizione parlamentare dinanzi alle Commissioni riunite bilancio, finanze e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato in data 8 marzo 2021, il Ministro dell'economia Daniele Franco ha sottolineato tre priorità: a) completare il Piano rispettando il termine di presentazione del 30 aprile 2021; b) assicurare che i progetti di investimento siano effettivamente completati nei tempi previsti dal Piano; c) predisporre un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento dei progetti stessi, del conseguimento di obiettivi intermedi e finali e del relativo impiego delle risorse: ciò che costituisce condizione per l'effettiva erogazione delle risorse da parte dell'Unione europea¹⁸.

A tali fini – come anticipato dallo stesso Ministro – dovrebbe essere istituita un'apposita struttura di monitoraggio e controllo del Piano nazionale di ripresa e resilienza presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche mediante l'istituzione di un'unità di *audit*, di carattere indipendente, a cui affidare le verifiche a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e della sana gestione degli investimenti, nonché l'adozione delle eventuali azioni correttive per non compromettere il conseguimento degli obiettivi del PNRR¹⁹. Sottolineo questo punto perché mi pare rilevante anche per comprendere quello che potrebbe essere il ruolo della Corte dei conti nella fase di controllo e vigilanza che – è bene ricordare – è costituzionalmente distinta da quella degli organi del Ministero dell'Economia e delle Finanze e deve rimanere tale, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale²⁰.

Dal quadro normativo euro-nazionale e dalle già anticipate linee di attuazione del PNRR seguono quindi specifiche esigenze: a) dovranno essere selezionati i progetti che rientrano nelle linee programmatiche e sono conformi ai parametri previsti dalla normativa europea di sostegno degli investimenti; b) l'individuazione di tali progetti dovrà avvenire in tempi rapidi, secondo criteri di efficienza e in maniera conforme ai parametri euro-nazionali.

Non si tratta, per la verità, di un approccio nuovo, bensì già largamente sperimentato nel diritto dell'Unione europea: basti pensare alle diverse “stagioni” dei fondi strutturali europei e ai diversi istituti rivolti ad incentivare gli investi-

16 Cfr. il PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021, cit., 51 ss.

17 Cfr. il PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021, cit., 98 ss.

18 Cfr. l'audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco, dinanzi alle Commissioni riunite bilancio, finanze e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato nell'ambito dell'esame del Doc. XXVII, n. 18 (Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza), 8 marzo 2021, in www.gov.mef.it, 10 e 13.

19 Cfr. l'audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco, cit., 13.

20 Cfr. sentt. C. cost. n. 60 del 2013; n. 39 del 2014.

menti previsti all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale. Pertanto, alla luce della non sempre felice esperienza italiana circa l'impiego dei fondi, le linee di attuazione del Programma nazionale dovranno cercare di superare le difficoltà strutturali e i ritardi nella valutazione *ex ante* dei progetti e nella valutazione *ex post* circa i risultati nell'impiego dei fondi.

Da questo punto di vista, il decreto semplificazioni si inserisce in un contesto normativo che poneva già queste esigenze e quindi, in linea generale, non può che essere apprezzato il tentativo del legislatore di introdurre nuovi istituti e rafforzare quelli già esistenti al fine di garantire il rilancio degli investimenti pubblici in coerenza con i diversi strumenti previsti dal Quadro di finanziamento pluriennale europeo 2021-2027 e anticipando quelli che saranno successivamente introdotti dal PNRR.

4. I DECRETI-LEGGE C.D. "SEMPLIFICAZIONI" E LE RIFORME DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Su questa stessa linea ricostruttiva si collocano i decreti-legge n. 76 del 2020 e n. 77 del 2021 (c.d. decreti "semplificazioni"), in una logica dettata dalle esigenze di rilancio dell'economia a seguito dell'emergenza pandemica.

Coerentemente con i programmi di intervento euro-unitari, il decreto interviene lungo una duplice direttrice: agevolare gli investimenti e favorire la realizzazione delle infrastrutture.

A questi fini, sono previsti interventi particolarmente incisivi per: la disciplina dei contratti pubblici; l'edilizia e la ricostruzione nelle aree colpite da eventi sismici; le semplificazioni procedurali; lo sviluppo di sistemi informativi nelle amministrazioni pubbliche; la disciplina della finanza degli enti locali in relazione allo stato di emergenza; il sostegno all'innovazione tecnologica e all'innovazione digitale; le semplificazioni in materia di attività di impresa e di investimenti pubblici; le semplificazioni in materia ambientale e di *green economy*; la disciplina della responsabilità penale e amministrativo-contabile.

Al riguardo, occorre osservare che le articolate misure contenute nel decreto sono accomunate non soltanto da obiettivi di semplificazione dei procedimenti strettamente intesi, ma soprattutto dall'introduzione di una disciplina in parte temporanea e in parte "a regime". Mentre, per il primo profilo, la normativa in parola si pone in termini esplicitamente derogatori rispetto al diritto vigente, per il secondo, introducendo una disciplina permanente, pone non pochi interrogativi nella prospettiva della perdurante vigenza delle norme introdotte.

In buona sostanza, entrando più nel dettaglio, si tratta di una corposa normativa che trova fondamento nell'emergenza ed è rivolta ad introdurre misure acceleratorie dei procedimenti disciplinati dal decreto legislativo n. 50 del 2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici) e dalla normativa degli altri comparti su cui intervengono i richiamati decreti-legge c.d. "semplificazioni".

Nel tentativo di conseguire questi obiettivi, la disciplina maggiormente rilevante sia quantitativamente sia qualitativamente è quella relativa ai contratti pubblici, dichiaratamente rivolta a eliminare vincoli e oneri per le amministrazioni pubbliche e a favorire la ripresa economica. Da questo punto di vista, il decreto interviene sulla disciplina dei contratti c.d. “sotto soglia” per i quali sono previsti affidamenti diretti e procedure negoziate semplificate mediante, tra l’altro, l’introduzione di un sistema di consultazione di un numero variabile di operatori a seconda del valore dell’appalto in relazione alle diverse soglie, a cui è funzionale il previsto criterio di rotazione degli inviti, capace di tenere conto anche della diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate²¹.

Quanto, invece, ai contratti c.d. “sopra soglia” sono introdotte rilevanti deroghe alla disciplina prevista dal decreto legislativo n. 50 del 2016 con riferimento alle procedure di selezione dei contraenti poiché è attribuito specifico rilievo alla procedura negoziata senza bando e viene introdotta una disciplina derogatoria per alcune categorie di opere²².

La normativa in esame sembrerebbe, almeno nelle intenzioni, avere l’ambizione di offrire un’alternativa ai commissariamenti nelle procedure di realizzazione delle opere pubbliche al fine di favorire l’accelerazione della realizzazione di interventi infrastrutturali²³. Per questa parte, essa non costituisce una normativa temporanea, ma una soluzione definitiva “a regime”.

Al riguardo, occorre però osservare che le norme contenute nel decreto “semplificazioni”, benché si riferiscano prevalentemente alle amministrazioni statali, almeno all’art. 9 sembrerebbero rivolgersi anche ad interventi infrastrutturali di interesse regionale e locale, come risulta espressamente dal riferimento agli interventi «di rilevanza esclusivamente regionale o locale». Ciò porrebbe un problema di intreccio di competenze: è appena il caso di ricordare che una consolidata giurisprudenza costituzionale richiede, ai fini della legittimità di interventi legislativi di questo tipo, la previsione di istituti di leale collaborazione con le Regioni interessate²⁴.

Nella parte in cui si rivolge anche agli enti sub-statali, tali interventi del legislatore potrebbero inoltre suscitare interrogativi circa la compatibilità della disciplina in parola anche con l’art. 120, comma secondo, Cost. e, più, in generale con i precetti costituzionali in tema di poteri sostitutivi. Rispetto a tal precetti appare infatti, almeno a prima vista, decisamente eccentrica la normativa introdotta in ordine ai presupposti dell’attivazione del “commissariamento”. Si

21 Cfr. l’art. 1 del decreto-legge n. 76 del 2020.

22 Cfr. l’art. 2 del decreto-legge n. 76 del 2020.

23 Cfr., in particolare, l’art. 9 del decreto-legge n. 76 del 2020.

24 Cfr., ad esempio, sentt. n. 6 del 2004, punto n. 7 del “Considerato in diritto”; n. 383 del 2005, punti n. 15 e n. 30 del “Considerato in diritto”; n. 278 del 2010, punto n. 12 del “Considerato in diritto”; n. 7 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”; n. 251 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

potrebbe infatti osservare che, ai fini del commissariamento, dal punto di vista procedimentale non sembrerebbe necessario alcun inadempimento per addivenire a tale esito, e, dal punto di vista sostanziale, l'intervento statale sembrerebbe essere consentito anche oltre quanto riconducibile alla clausola dell'"interesse nazionale", potendosi far ricorso a questo strumento anche per infrastrutture di rilevanza esclusivamente regionale o locale.

Infine, per la logica stessa di funzionamento dei commissariamenti straordinari e per gli obiettivi di accelerazione che tali interventi si prefiggono, sarebbe stato probabilmente opportuno ridurre o espungere il controllo preventivo della Corte dei conti su tali procedimenti. Come si tenterà qui di seguito di argomentare, il carattere emergenziale degli interventi contenuti nel decreto in parola, rivolti a favorire la tempestiva ripresa degli investimenti, mal si concilia con il rafforzamento dei controlli preventivi della Corte dei conti, ben potendosi all'opposto intensificare controlli successivi sull'impiego delle risorse affidati alla magistratura contabile.

Quanto alle autonomie territoriali, le novità degne di maggior rilievo sono quelle previste per gli enti locali, soprattutto in relazione al ruolo della Corte dei conti nella procedura di pre-dissesto (o dissesto-guidato) e nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000 (c.d. TUEL)²⁵. Su tali procedimenti e sull'assetto della finanza locale è successivamente intervenuto anche l'art. 53 del decreto-legge n. 104 del 2020 convertito in legge, con modificazioni dell'art. 1, comma 1, della legge n. 126 del 2020 (c.d. decreto "rilancio").

Tali norme hanno previsto: a) forme di sostegno agli enti locali in *deficit* strutturale, incrementando la dotazione del Fondo di rotazione previsto dal TUEL; b) la sospensione dei procedimenti e dell'efficacia delle deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti – chiamate a verificare il piano di riequilibrio e la corretta adozione delle previste misure correttive – per gli enti locali che hanno approvato il piano di riequilibrio pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL; c) la sospensione delle procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei confronti degli enti locali.

Si tratta di norme che, da un lato, si spiegano per sostenere nell'emergenza l'autonomia locale, ma che, dall'altro, se la loro applicazione non sarà rigorosamente limitata all'emergenza, potrebbero avere un considerevole impatto finanziario non soltanto perché riguardano i numerosi comuni che si trovano in stato di pre-dissesto, ma perché la disciplina introdotta potrebbe interferire con il percorso di convergenza verso gli obiettivi di risanamento dei conti imposti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla normativa attuativa dei precetti costituzionali dell'equilibrio e della sostenibilità della finanza pubblica allargata.

Occorre infatti ricordare che tali norme si inseriscono in un quadro di pronunce della Corte costituzionale che sono intervenute negli ultimi anni sia sul

²⁵ Cfr. l'art. 17 del decreto-legge n. 76 del 2020.

versante delle modalità di risanamento della finanza degli enti locali²⁶, sia su quello della garanzia del pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche, considerato valore preminente dal diritto dell'Unione europea, recentemente ribadito anche dalla sent. della Corte costituzionale n. 78 del 2020. Quest'ultima, infatti, ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune Regioni in relazione alle norme rivolte ad assicurare il rispetto dei tempi di pagamento delle obbligazioni contratte dagli enti sanitari regionali, consentendo che sia condizionata a tali obiettivi una quota di indennità di risultato dei dirigenti amministrativi e avvalorando, in tal modo, il percorso intrapreso dalla legislazione finanziaria statale rivolto, sin dalla crisi del 2011, ad introdurre istituti idonei a smobilizzare i crediti commerciali mediante l'allentamento delle regole del patto di stabilità interno e la concessione di anticipazioni di liquidità per favorire maggiori disponibilità di cassa per gli enti creditori²⁷, allo scopo di ridurre i ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali di tutte le pubbliche amministrazioni, statali e regionali, incluse nel conto consolidato rilevante per la verifica del rispetto dei parametri europei²⁸. Guardando al quadro di riferimento euro-nazionale, si tratta di una tendenza che sembrerebbe necessario preservare anche nell'attuale crisi pandemica ed economia poiché proprio ai fini di assicurare l'effettività dell'obbligo di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche sono recentemente intervenute pronunce di condanna dell'Italia in sede europea²⁹.

Pertanto, l'applicazione di tali norme "di favore" per gli enti locali – inserite, tra l'altro, come purtroppo troppo spesso accade, mediante decreti-legge *omnibus* – e i loro possibili effetti sulla finanza pubblica andranno seguiti con grande attenzione per evitare che misure rivolte ad assicurare la «stabilità finanziaria degli enti locali» come recita il titolo dell'art. 17 del decreto semplificazioni non si pongano in contrasto con i *dicta* della Corte costituzionale e della Corte di giustizia e non si traducano in una dequotazione del principio di legalità finanziaria³⁰. Infatti, come emerge dai controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti (che vengono invece limitati, dalle norme in parola, se non, a certe condizioni, sospesi), nel periodo più recente si riscontrano discutibili prassi contabili degli enti locali: dalla rinuncia alla attivazione dell'anticipazione del Fondo di rotazione, alla tendenza

26 Cfr. sentt. n. 18 del 2019; n. 4 e n. 115 del 2020.

27 Cfr. d.l. 8 aprile 2013, n. 35: per un'analisi delle misure richiamate, cfr. C. Bergonzini, *Ancora un singolare malfattore legale? I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle p.a.*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 19 giugno 2017, pp. 14 ss.

28 Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Affidabilità delle transazioni commerciali delle amministrazioni pubbliche e limiti all'autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2020, pp. 892 ss.

29 Cfr. sent. Corte Giustizia UE 28 gennaio 2020, in causa C-122/18, *Commissione c. Italia*.

30 Al riguardo, si vedano le considerazioni critiche di G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi*, it, 8, 2021, pp. 21 ss., spec. pp. 24 ss.

a ricorrere a un uso improprio dell'avanzo di amministrazione o del fondo pluriennale vincolato o – aspetto ancor più critico – delle anticipazioni di liquidità; o, ancora, la tendenza a sopravvalutare le entrate, o ad occultare i debiti fuori bilancio nei rapporti debito-credito tra i comuni e la Regione di appartenenza³¹.

Deve essere invece ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha posto limiti ben precisi al ricorso a tali istituti. Quanto alle anticipazioni di liquidità, ad esempio, pur trattandosi di istituto largamente utilizzato dalla legislazione finanziaria statale in favore degli enti locali, sono state definite dai Giudici costituzionali «anticipazioni di cassa di più lunga durata di quelle ordinarie»³²: sicché il loro impiego va ritenuto ammissibile nei limiti del rispetto del precetto costituzionale che impone di riservare l'indebitamento degli enti territoriali alle spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.). Non è certamente un caso che la Corte costituzionale abbia tentato di limitare il fenomeno, ritenuto espressione di «una disciplina di carattere speciale e temporaneo»³³, «non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci»³⁴, bensì rivolto *unicamente* ad assicurare disponibilità di cassa per fronteggiare i debiti arretrati degli enti sub-statali³⁵.

5. IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI ALLA STREGUA DEI DECRETI-LEGGE C.D. “SEMPLIFICAZIONI” IN ORDINE AI DIVERSI PROFILI DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ...

Le considerazioni da ultimo sviluppate consentono di giungere al tema centrale relativo al ruolo della Corte dei conti nell'emergenza economica e pandemica.

È opportuno muovere dalle norme previste dal decreto-legge n. 76 del 2020 per poi allargare lo sguardo in chiave prospettica all'indubbio ruolo che potrebbe avere la Corte dei conti ai fini di garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nella gestione delle risorse del PNRR. Dal primo punto di vista, la disciplina introdotta dal decreto “semplificazioni” sembra porre non pochi problemi di opportunità e financo di compatibilità con il quadro costituzionale; dal secondo punto di vista, invece, è indubbio che, guardando al sistema dei controlli sull'impiego delle risorse pubbliche, tanto più se di derivazione europea, potrebbe invece delinearsi uno spazio significativo e rilevante per il coinvolgimento della Corte dei conti, pienamente sintonico ed anzi rivolto all'attuazione dei principi

31 Così, G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica*, cit., p. 22. Al riguardo, cfr. anche M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2018. I comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Castelvocchi, Roma, 2019, spec. pp. 125 ss.

32 Sentt. n. 181 del 2015, punto n. 4.3.2 del “Considerato in diritto”; nonché n. 115 del 2020, punto n. 7.1 del “Considerato in diritto”.

33 Sent. n. 181 del 2015, punto n. 4.2 del “Considerato in diritto”.

34 Sent. n. 4 del 2020, punto n. 4.1 del “Considerato in diritto”.

35 Cfr. sentt. n. 181 del 2015, punto n. 4.2 del “Considerato in diritto”; n. 4 del 2020, punto n. 4.1 del “Considerato in diritto”; nonché n. 115 del 2020, punto n. 7.1 del “Considerato in diritto”.

costituzionali, muovendo dal presupposto che le funzioni attribuite alla Corte dei conti, volte ad assicurare il rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e il corretto impiego delle risorse, appartengono a pieno titolo al sistema delle garanzie dell'ordine costituzionale³⁶.

Nel contesto dell'emergenza e delle richiamate esigenze di celerità, efficienza ed efficacia poste dal diritto dell'Unione europea, gli artt. 21 e 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 agiscono parallelamente sia sulla funzione giurisdizionale sia sulla funzione di controllo della Corte dei conti. Questo approccio sembra condivisibile perché presuppone un intervento coordinato in relazione alla manutenzione del plesso complessivo delle funzioni della Corte dei conti nell'emergenza, anche in relazione al significativo ruolo che essa potrebbe assumere nel controllo delle risorse pubbliche di derivazione europea.

Secondo quanto affermato dal decreto legislativo n. 174 del 2016 (c.d. Codice di giustizia contabile), dalla giurisprudenza costituzionale³⁷ e da quella di legittimità³⁸, è proprio l'elemento oggettivo della natura pubblica delle risorse, tanto più alla luce dei parametri costituzionali sull'equilibrio di bilancio, a determinare la sostanziale sinergia tra la funzione giurisdizionale e quella di controllo della Corte³⁹. Ciò consente oggi di fornire un'interpretazione unificante delle funzioni della magistratura contabile: da un lato, nella natura pubblica delle risorse da impiegare trovano fondamento i giudizi davanti alla Corte dei conti per accertare la responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo su cui incide la condotta produttiva del danno erariale; dall'altro lato, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica l'estensione dei controlli affidati alla Corte dei conti per evitare un impiego distorto o illegittimo delle risorse stesse.

Tale linea ricostruttiva sembra significativamente adottata anche dal decreto "semplificazioni". Gli artt. 21 e 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 consentono infatti di fornire un'interpretazione unificante delle funzioni della magistratura contabile: da un lato, la natura pubblica delle risorse giustifica la manutenzione della funzione giurisdizionale nell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile; dall'altro lato, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica i controlli affidati alla Corte dei conti per evitarne un impiego distorto o illegittimo.

È bene ricordare che la responsabilità amministrativo-contabile riguarda l'esercizio della funzione e deve entrare in gioco soltanto quando impedire l'evento dannoso non è più possibile: in questa prospettiva, si dovrebbe

36 Al riguardo, cfr., ad esempio, M. Ristuccia, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, 3-4, 2011, p. 44; G. Rivoecchi, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, pp. 741 ss.

37 Cfr. sentt. n. 60 del 2013, n. 39 e n. 40 del 2014; n. 18 del 2019.

38 Cfr. ord. Cass., Sez. U, 13 marzo 2014 n. 5805; conformemente sent. Cass., Sez. U, 8 novembre 2016, n. 22645.

39 In questa prospettiva, cfr. F. Sucameli, *La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio (8/11/2017)*, in *Federalismi.it*, 21, 2017, spec. pp. 9 ss.

privilegiare il controllo, preventivo e successivo, in quanto rivolto a prevenire il danno, evitando, cioè, l'uso illegittimo o scorretto delle risorse pubbliche. Al riguardo, deve essere ricordato che la nozione di controllo sull'impiego delle risorse affidato alla Corte dei conti, inteso quale istituto rivolto ad evitare «danni irreparabili» agli equilibri di bilancio, emerge molto chiaramente nelle sentt. della Corte costituzionale n. 60 del 2013, n. 39 del 2014 e n. 40 del 2014 ove è stato ripetutamente affermato che i controlli di legittimità-regolarità dei conti, in particolare quelli introdotti dal decreto-legge n. 174 del 2012, sono rivolti a prevenire «squilibri di bilancio», tanto più in forza rinnovati parametri costituzionali sull'equilibrio introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Se l'approccio metodologico del decreto-legge n. 76 del 2020 è decisamente condivisibile – intervenire, cioè, sul plesso complessivo delle funzioni della Corte dei conti –, lo sono molto meno i contenuti degli artt. 21, 22 e 23 del decreto stesso.

Per limitarsi soltanto a un cenno sui profili penalistici, in quanto connessi alla limitazione della responsabilità erariale, si può osservare che le norme richiamate rischiano di determinare il passaggio da un eccesso di penalizzazione che connotava l'approccio della legge n. 3 del 2019 (c.d. legge “spazza-corrotti”), tutta orientata a valorizzare il momento repressivo e l'inasprimento delle pene, mentre è stato ampiamente dimostrato che il controllo della corruzione politica e amministrativa deve essere assicurato soprattutto attraverso la prevenzione, a un presumibile eccesso di depenalizzazione, per effetto della riforma del reato di abuso d'ufficio (art. 23), combinata alla limitazione della responsabilità erariale (art. 21)⁴⁰.

Nel provvedimento i due profili dell'intervento sono strettamente collegati per superare quella che è stata giornalmisticamente definita la c.d. “paura della firma”.

Sulla riforma dell'abuso d'ufficio si possono sinteticamente ricordare le linee evolutive della normativa e della giurisprudenza rilevante: dal tentativo di tipizzare maggiormente la condotta delittuosa con la legge n. 234 del 1997, che tentava di espungere dall'area del penalmente rilevante l'eccesso di potere collegando l'abuso d'ufficio alla «violazione di norme di legge o di regolamento», al successivo orientamento della giurisprudenza di legittimità che, specie nella fase successiva alla sent. Cass. Sez. Un. Pen. 10 gennaio 2012, n. 155, ha interpretato la riforma sopra richiamata non sempre nel senso di limitare l'applicazione della fattispecie di reato alle violazioni di legge in senso stretto, bensì nel senso di «mantenere la rilevanza penale anche di altre situazioni che integrano un vizio dell'atto amministrativo» (eccesso di potere) purché «contrastanti con disposizioni di legge o di regolamento incluso il precetto costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione» (art. 97 Cost.)⁴¹.

40 In questa prospettiva, cfr. G.L. Gatta, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura': il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione, dell'abuso d'ufficio, approvata dal governo 'salvo intese' (e la riserva di legge?)*, in www.sistemapenale.it, 17 luglio 2020.

41 In questi termini, D. Irollo, *Depotenziato (o depenalizzazione di fatto?) il reato di abuso d'ufficio*, in *Il Quotidiano per la P.A.*, 7, 2020 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

In questa chiave di lettura, potrebbe forse spiegarsi la modifica alla disciplina apportata dall'art. 23 del decreto-legge n. 76 del 2020, rivolta, cioè, a delimitare ulteriormente l'elemento materiale della fattispecie criminosa, sia per rendere maggiormente determinata la condotta tipica, sia per limitare il sindacato del giudice penale sulle scelte discrezionali dell'amministrazione, in conformità al principio di legalità, determinatezza e tassatività del precetto penale.

Bisogna però osservare che espungere i regolamenti dalle fonti la cui inosservanza possa determinare l'abuso d'ufficio – fattispecie di reato ora integrata soltanto in caso di violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste da fonti di rango primario – rischi di innalzare troppo l'asticella perché molto spesso, in esito ai processi di delegificazione connessi a quelli di semplificazione amministrativa, proprio come prevede parte della disciplina del Codice dei contratti pubblici, sono le fonti secondarie a recare le specifiche regole di condotta relative alla funzione o al servizio esercitato da una determinata amministrazione pubblica e questo potrebbe rendere difficile l'effettività della tutela penale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione⁴². Esemplificativa, al riguardo, la normativa in materia ambientale, laddove si riscontra frequentemente il ricorso alle fonti secondarie ai fini sopra richiamati.

Tale impressione è confermata dall'ulteriore requisito introdotto dalla riforma per qualificare il reato, relativo al carattere vincolante delle regole di condotta, che devono essere tali da non lasciare «margini di discrezionalità all'agente», quando, in realtà, la discrezionalità (amministrativa, tecnica) involve tutti i settori di esercizio del potere amministrativo⁴³. È senz'altro ragionevole escludere dal sindacato del giudice penale la discrezionalità politica, che ha carattere assoluto e riguarda scelte di indirizzo, per il resto sarebbe stato invece auspicabile eliminare il riferimento ai «margini di discrezionalità» rimettendo la questione al prudente apprezzamento del giudice⁴⁴.

È tuttavia sul versante della limitazione della responsabilità erariale che si registrano le maggiori perplessità. Si tratta di una forma di responsabilità capace di fungere da deterrente e quindi di contrastare efficacemente la corruzione mediante l'attività di prevenzione e repressione delle diverse forme di *mala gestio*, derivanti da condotte illecite o da gestioni contabili irregolari, su cui spetta alla Corte dei conti giudicare.

L'art. 21 del decreto semplificazioni interviene su un duplice versante della disciplina. Sotto un primo profilo, quanto alla “prova del dolo”, inserendo un apposito periodo all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, viene richiesto espressamente di dimostrare la «volontà dell'evento dannoso» (art. 21, comma 1). In tal

42 In questa prospettiva, G.L. Gatta, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura'*, cit.; D. Irollo, *Depotenziato (o depenalizzazione di fatto?) il reato di abuso d'ufficio*, cit.; D. Irollo, *Depotenziato (o depenalizzazione di fatto?)*, cit.

43 Così, G.L. Gatta, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura'*, cit.

44 Cfr. G.L. Gatta, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura'*, cit.

modo, il legislatore sembra accogliere la nozione penalistica di azione dolosa, sinora ritenuta invece non immediatamente applicabile al processo per responsabilità erariale dal prevalente orientamento della giurisprudenza contabile. In altre parole, mentre ai fini della sussistenza del dolo è stato sinora ritenuto sufficiente che il comportamento tenuto dal dipendente pubblico violi gli obblighi di servizio (dolo c.d. contrattuale), senza dover necessariamente dimostrare la volontà di produrre l'evento dannoso, la pretesa estensione dell'onere probatorio renderà presumibilmente più difficile affermare la responsabilità per danno erariale.

Quanto, poi, alla colpa grave, l'art. 21, comma 2, ha introdotto una disposizione transitoria, che "argina" anche la colpa grave, in quanto introduce una sorta di «scudo erariale»⁴⁵, poiché limita la responsabilità per danno erariale «ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta», con l'effetto di abolire per l'anno corrente la responsabilità erariale per colpa grave, salva l'ipotesi di danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente a cui non si applica tale limitazione di responsabilità.

Ci si potrebbe chiedere quanto tale disciplina, maggiormente penalizzante nei confronti di chi non agisce, poiché la colpa grave può essere sempre accertata e fatta valere in caso di condotta omissiva, possa essere ritenuta non soltanto effettivamente ragionevole e compatibile con il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.)⁴⁶, ma anche quanto tale orientamento del legislatore possa ritenersi effettivamente rispondente a quelle esigenze anche sopra richiamate di maggiore efficienza nell'impiego delle risorse; esigenze, come dicevo, affermate proprio dal diritto euro-unitario nell'attuazione del *Recovery plan* e del PNRR nella selezione dei progetti su cui investire le risorse di derivazione europea.

In tale contesto, la riforma della responsabilità per danno erariale qui in esame non sembra sintonica né con la nozione di agire amministrativo postulata dai principi costituzionali sotto il profilo del principio del buon andamento e della legalità sostanziale, né con quella desumibile dal diritto dell'Unione europea che guarda anzitutto all'impiego efficiente delle risorse attraverso meccanismi di responsabilizzazione del decisore e alla tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione nell'impiego delle risorse, come ha dimostrato anche la lunga "saga Taricco" svoltasi tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale.

Al riguardo, deve essere anzi sottolineato che l'art. 3 del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, individua tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto «la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive» nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicché la limitazione della responsabilità erariale, riferita all'impie-

45 G.L. Gatta, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura'*, cit.

46 Si vedano le considerazioni critiche di G.L. Gatta, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura'*, cit.

go di risorse di derivazione europea, mal si concilierebbe con la tutela degli interessi che la riforma intenderebbe preservare, potendo all'opposto integrare una violazione del diritto euro-unitario.

Sulla stessa linea ricostruttiva può collocarsi il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, vale a dire il principale strumento di intervento del programma NGEU, capace – come si è detto – di mettere a disposizione degli Stati membri prestiti e sovvenzioni per un ammontare di 672,5 miliardi di euro. Ebbene l'art. 8 del richiamato Regolamento dispone che il dispositivo in parola sia «attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio», con ciò rinviando ai richiamati principi del regolamento finanziario sulla responsabilità degli agenti finanziari e sul controllo e *audit* finanziario. Detto altrimenti: la disciplina europea sui controlli e la responsabilità finanziaria viene a postulare normative nazionali di rafforzamento e non certo di restringimento della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi derivanti dal *Recovery plan*.

Occorre inoltre precisare che la questione della compatibilità della normativa interna in parola con il diritto euro-unitario è tutt'altro che meramente teorica perché sono già pendenti davanti alla Corte di giustizia rinvii pregiudiziali della Corte dei conti. Basti pensare al rinvio pregiudiziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti (ord. n. 5/2021/RIS) avente ad oggetto l'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (*Ulteriori misure urgenti in materia della tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 dicembre 2020, n. 176, nella parte in cui limita la giurisdizione della Corte dei conti in ordine al perimetro delle pubbliche amministrazioni incluse nel c.d. "elenco Istat", funzionale alla formazione del conto economico consolidato dello Stato, poiché le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ogni Pubblica Amministrazione concorrono alla determinazione dei saldi del bilancio nazionale, sicché la determinazione del perimetro delle amministrazioni pubbliche costituisce atto presupposto alla formazione del bilancio e all'applicazione degli obblighi derivanti dai Trattati europei in materia di finanza pubblica (limiti all'indebitamento netto e al disavanzo). Da ciò potrebbe seguire la lesione dei parametri del diritto euro-unitario in quanto la norma nazionale oggetto del rinvio pregiudiziale circoscrive la giurisdizione della Corte dei conti ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica. Se la Corte di giustizia accogliesse la prospettazione del giudice del rinvio, si affermerebbe il principio a cui facevo poco sopra riferimento in forza del quale il diritto dell'Unione potrebbe costituire limite invalicabile ad eventuali compressioni della giurisdizione contabile e della responsabilità per danno erariale.

Bisogna infine sottolineare che la limitazione della responsabilità erariale appare tanto più contraddittoria in quanto interviene in un momento storico in cui, da un lato, il già citato decreto legislativo n. 174 del 2016 ha introdotto significative innovazioni rivolte a semplificare e accelerare i processi, con l'introduzione del processo monitorio, vale a dire di un procedimento a ridotte garanzie per danni erariali di lieve entità, e del rito alternativo (c.d. abbreviato) che consente il rapido recupero delle somme sottratte in misura pari al cinquanta per cento del danno prodotto e, dall'altro lato, la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione sembra oggi più "generosa" rispetto al passato nei confronti della giurisdizione della Corte dei conti nell'interpretare le «materie di contabilità pubblica» di cui all'art. 103 Cost.⁴⁷.

Non deve essere sottaciuto che l'ampliamento o il restringimento della responsabilità per danno erariale possa determinare problemi di coordinamento tra giurisdizioni per effetto della moltiplicazione dei processi a cui possono essere sottoposti i dipendenti pubblici, con il rischio di non assicurare in maniera sempre adeguata l'effettività del diritto di difesa (art. 24 Cost.), ripetutamente qualificato principio supremo dell'ordinamento dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁸. Nondimeno, si può osservare *de iure condendo* che problemi di questo tipo debbano essere affrontati sul piano del coordinamento sistematico tra giurisdizioni, nella specie tra processo penale e processo per danno erariale, piuttosto che ricorrendo ad interventi di modificazione di figure tipizzate (*id est*: restringimento della responsabilità per danno erariale) che rivestono per loro natura carattere residuale.

Sotto altro profilo, riforme di questa portata, che incidono cioè, sulla responsabilità penale, amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici e che coinvolgono quindi principi fondamentali come quelli affermati dall'art. 28 Cost., meriterebbero riflessioni maggiormente approfondite e articolate per la portata dei principi costituzionali in gioco e dovrebbero conseguentemente essere collocate in leggi "di sistema" anziché in decreti-legge che rispondono a regimi emergenziali e per giunta approvati dal Consiglio dei ministri "salvo intese", con rinvio, quindi, della più puntuale definizione dei contenuti normativi stessi.

Sembra invece condivisibile la disciplina introdotta dal decreto-legge n. 76 del 2020 nella parte in cui tende a qualificare il mancato rispetto dei termini, la mancata stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dell'opera come indici sintomatici ai fini della determinazione della responsabilità per danno erariale del responsabile unico del procedimento perché ciò costituisce

47 Cfr., ad esempio, sent. Cass. Sez. U., 4 ottobre 2019, n. 24858, che afferma la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti di un privato che concorra a realizzare il danno erariale mettendo a disposizione il proprio conto corrente bancario, determinando lo sviamento dell'erogazione di fondi pubblici dalle loro finalità istituzionali in relazione all'impiego di fondi europei.

48 Cfr. sentt. n. 98 del 1965; n. 18 del 1982; n. 232 del 1989; n. 10 del 1993; n. 26 del 1999, punto n. 3.1 del "Considerato in diritto"; n. 266 del 2009; n. 526 del 2000; n. 39 del 2014, punto n. 6.3.9.8 del "Considerato in diritto"; n. 238 del 2014.

elemento di bilanciamento rispetto agli elementi di semplificazione e accelerazione dei procedimenti.

6. ...E ALLE FUNZIONI DI CONTROLLO

Quanto alle funzioni in senso stretto di controllo affidate alla Corte dei conti, occorre osservare che l'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 tenta di rilanciare i controlli concomitanti della Corte dei conti «per accelerare gli interventi di sostegno dell'economia nazionale», con un richiamo ai controlli già previsti dal sopra citato art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 (c.d. legge Brunetta).

Sviluppando ulteriormente la richiamata prospettiva, l'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 prevede che «ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi stabiliti da norme, nazionali o comunitarie» o «ritardi nella realizzazione di piani e programmi» o «nell'erogazione di contributi», la Corte dei conti ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede a darne comunicazione al Ministro competente che può adottare misure correttive o attivare misure di blocco della spesa.

Pertanto, sia quelli previsti dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, sia quelli previsti dall'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 sono controlli sulla gestione del bilancio e sui risultati nell'impiego delle risorse rivolti a stimolare, anche in corso di esercizio, la responsabilità del decisore politico. Deve essere pertanto sottolineato che si tratta di controlli che possono arrivare determinare misure impeditive della spesa. Alla stregua di quanto detto, quelle richiamate si configurano come forme di controllo concomitante «in corso di realizzazione dei programmi» pacificamente applicabili anche ai piani e programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale e ai controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal *Recovery plan*: la fase attuativa del PNRR richiede infatti un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo e corretto impiego delle risorse.

Da questo punto di vista, sembra condivisibile il coinvolgimento della Corte dei conti anche in procedimenti idonei a garantire controlli concomitanti capaci di esplicitare eventuali effetti impeditivi in corso di esercizio. Per questa parte, risulta quindi convincente il richiamo dell'art. 22 del decreto semplificazioni al controllo già previsto dalla legge n. 15 del 2019 perché esso, per quanto praticamente mai applicato, si configura come un controllo sull'impiego delle risorse rispetto alla realizzazione dei programmi rivolto a stimolare e a responsabilizzare il decisore politico. In definitiva, tali procedimenti parrebbero ben attagliarsi ai controlli sui programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, inclusi quelli previsti dal *Recovery plan*.

Più discutibile, invece, è la seconda proposizione del comma 1 dello stesso art. 22, nella parte in cui ha la pretesa di collegare l'eventuale accertamento delle irregolarità gestionali o dei ritardi nell'erogazione dei contributi alla respon-

sabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Al riguardo, dovrebbe essere meglio chiarito quello che potrebbe essere il ruolo della Corte dei conti nell'accertamento della responsabilità dirigenziale che non è strettamente connessa a parametri normativi certi e inequivoci – come quelli posti a fondamento dei controlli esterni affidati alla magistratura contabile – bensì a programmi e piani di valutazione degli obiettivi rispetto ai quali si attivano processi di valutazione dei risultati rimessi ai controlli interni. La responsabilità dirigenziale, che può arrivare a determinare la revoca o l'esclusione del rinnovo dello stesso incarico, segue inoltre una specifica disciplina – peraltro distinta da quella relativa ai controlli sulla sana gestione finanziaria – e pone specifiche esigenze di tutela rimesse alla giurisdizione del giudice amministrativo e soprattutto di quello ordinario dopo la privatizzazione del pubblico impiego, rispetto ai quali andrebbe quantomeno coordinata la funzione di accertamento rimessa alla Corte dei conti.

In definitiva, mentre il coinvolgimento della Corte dei conti appare pacifico ed anzi necessario in forza dell'art. 100 Cost. in tutte le ipotesi in cui i controlli concomitanti previsti dall'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 vengano collocati nella prospettiva di controlli sulla realizzazione dei programmi e sull'impiego delle risorse, aventi quale parametro le norme sull'equilibrio di bilancio, sulla sana gestione finanziaria e sull'efficiente impiego delle risorse del *Recovery plan*, appare invece meno chiaro il ruolo della Corte dei conti in procedimenti rivolti ad attivare la responsabilità dirigenziale.

Quando invece “agganciati” ai parametri sulla sana gestione finanziaria e sull'equilibrio di bilancio, i controlli preventivi di legittimità sugli atti o i controlli concomitanti possono essere d'aiuto nel monitoraggio costante sull'impiego delle risorse e nella lotta alla corruzione, anche nella prospettiva della verifica sull'impiego delle ingenti risorse derivanti dal *Recovery plan*.

In questo contesto, anche in considerazione delle risorse da impiegare in relazione al PNRR, la disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti potrebbe essere rivista anche in relazione alle diverse soglie dei contratti pubblici individuate dalla normativa euro-nazionale ed andrebbe estesa alle amministrazioni regionali e locali poiché non tutti i contratti pubblici sono soggetti ai controlli preventivi oggi vigenti in quanto si trovano spesso al di sotto della soglia di spesa fissata dall'Unione europea prevista per attivare i controlli medesimi e soprattutto perché il 70 per cento circa di tali contratti è sottoscritto da Regioni ed enti locali e quindi rischia spesso di sfuggire ad uno specifico controllo preventivo della Corte dei conti, specialmente nella forma del controllo successivo e concomitante.

Occorre poi aggiungere che, in regime d'emergenza, quando larga parte dei procedimenti di verifica sono affidati al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alle strutture di *audit* che saranno create ai fini del monitoraggio del PNRR, lo spazio riservato alla Corte dei conti sui controlli preventivi e concomitanti andrebbe coordinato con i controlli affidati al Ministero dell'Economia sia perché si

tratta di controlli costituzionalmente distinti, sia per evitare inutili duplicazioni e aggravamenti procedurali che non consentirebbero di rispondere a quelle esigenze di celerità e di efficienza nell'impiego delle risorse postulate dal diritto dell'Unione europea.

Qualora fossero estesi i controlli preventivi, ciò che dovrebbe essere evitato è qualificare il visto o la registrazione preventiva come titolo di esonero di responsabilità: da un lato, tale orientamento non risolverebbe ma rischierebbe di aggravare i problemi in ordine alla limitazione della responsabilità erariale; dall'altro lato, così operando, la Corte dei conti rischierebbe di uscire dall'alveo costituzionale della funzione di controllo per assumere compiti di amministrazione attiva.

Per concludere le riflessioni sul tema dei controlli, sarebbe utile accompagnare l'istituzione delle previste strutture di *audit* con forme di monitoraggio "a valle" dei flussi finanziari di provenienza europea basato sulla rendicontazione dell'impiego delle risorse derivanti dal *Recovery* impiegate nella realizzazione del Piano di investimenti. Tali controlli andrebbero necessariamente affidati alla Corte dei conti e potrebbero essere previsti nella forma del controllo documentale, già felicemente sperimentato, ad esempio, nei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari dei Consigli regionali introdotti dall'art. 1, commi 9-12, del decreto-legge n. 174 del 2012; controlli che hanno superato il vaglio di costituzionalità⁴⁹ e che hanno impedito ulteriori casi di *mala gestio*, favorendo, al contempo, un migliore impiego delle risorse a livello regionale.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Allegretti U., *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, spec. pp. 1-18.

Bergonzini C., *Ancora un singolare malfattore legale? I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle p.a.*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 19 giugno 2017, pp. 1-24.

Brancasi A., *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2013, pp. 385 ss.

Colombini G., *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, pp. 21-34.

Carosi A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, pp. 1-21.

Chiappinelli C., *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di Corso G., Lopilato V., Giuffrè, Milano, 2006, pp. 497 ss.

D'Auria G., *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio" (a pro-*

⁴⁹ Cfr. sent. n. 39 del 2014, punti n. 6.3.9, n. 6.3.9.1, n. 6.3.9.2, n. 6.3.9.3, n. 6.3.9.4, n. 6.3.9.5, n. 6.3.9.6.

posito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti), in *Foro italiano*, III, 2012, pp. 47-62.

Degni M. (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2018. I comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Castelvevchi, Roma, 2019.

Gatta G.L., *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura': il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione, dell'abuso d'ufficio, approvata dal governo 'salvo intese' (e la riserva di legge?)*, in *www.sistemapenale.it*, 17 luglio 2020.

Irollo D., *Depotenziato (o depenalizzazione di fatto?) il reato di abuso d'ufficio*, in *Il Quotidiano per la P.A.*, 7, 2020.

Morgante D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*, 1, 2013, pp. 1-31.

Pinelli C., *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, pp. 165-174.

Ristuccia M., *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, 3-4, 2011, p. 39-53.

Rivosecchi G., *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, pp. 741-774.

Rivosecchi G., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, 3, 2020, pp. 1-33.

Rivosecchi G., *Affidabilità delle transazioni commerciali delle amministrazioni pubbliche e limiti all'autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2020, pp. 892-901.

Staderini F., *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2, 2003, pp. 317 ss.

Sucameli F., *La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio (8/11/2017)*, in *Federalismi.it*, 21, 2017, pp. 1-47.

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 di 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