

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.