

# 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 interpreti<sup>1</sup> hanno espressamente qualificato questa operazione come rivoluzionaria. Essa avrebbe fatto “tesoro” delle esperienze – non del tutto po-

---

<sup>1</sup> 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)

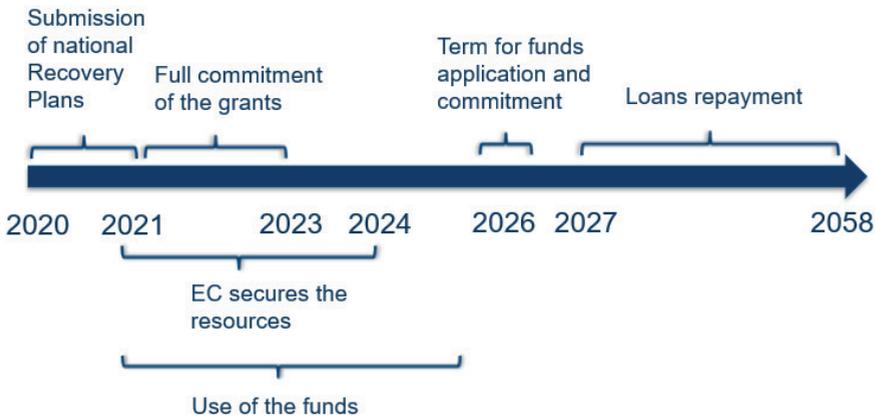
RECOVERY AND RESILIENCE PLAN - STATE OF PLAY (1)							
MEMBER STATE	RECOVERY AND RESILIENCE PLAN (RRP) (€ /mln) (4)	of which Grants (€ /mln) (4)	of which Loans (€ /mln) (4)	Climate objectives (5)	RRP for climate objectives (€ /mln)	Investments in mobility within the "Green transition" (€/mln) (6)	Investments 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	-	-	-	-	-	-	-
	<b>445.051</b>	<b>291.175</b>	<b>153.876</b>	<b>39,85%</b>	<b>177.344</b>	<b>67.540</b>	<b>38,08%</b>

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.

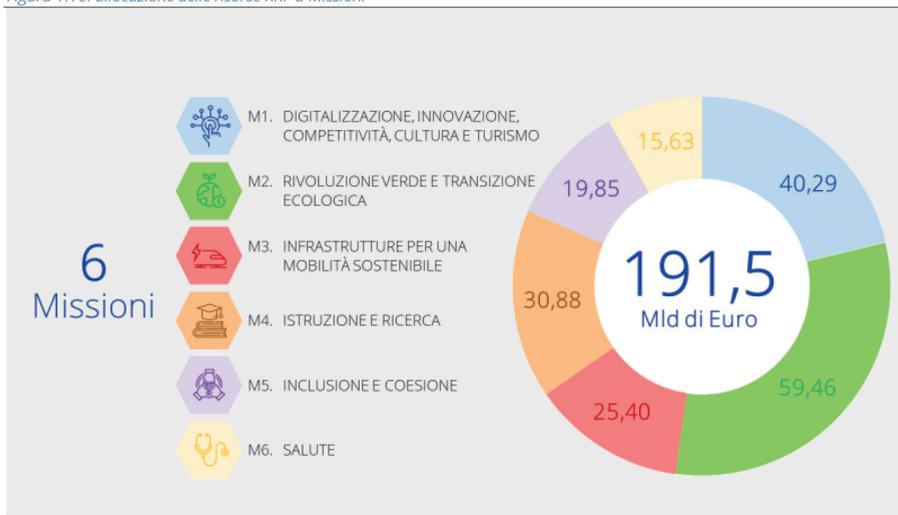
### 2. I CONTENUTI DEL PIANO ITALIANO (PNRR): STRUTTURA ED ESEMPI

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

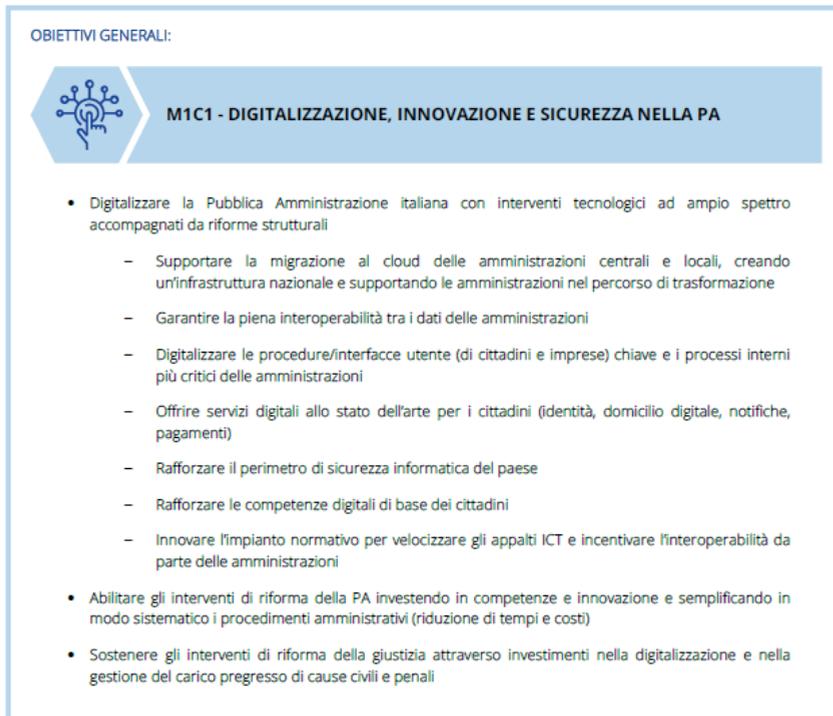
TABELLA E: quadro delle missioni e delle relative componenti nel PNRR

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

 <b>M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO</b>	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
<b>Totale Missione 1</b>	<b>40,32</b>	<b>0,80</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>
 <b>M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA</b>	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
<b>Totale Missione 2</b>	<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>
 <b>M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE</b>	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
<b>Totale Missione 3</b>	<b>25,40</b>	<b>0,00</b>	<b>6,06</b>	<b>31,46</b>
 <b>M4. ISTRUZIONE E RICERCA</b>	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
<b>Totale Missione 4</b>	<b>30,88</b>	<b>1,93</b>	<b>1,00</b>	<b>33,81</b>
 <b>M5. INCLUSIONE E COESIONE</b>	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
<b>Totale Missione 5</b>	<b>19,81</b>	<b>7,25</b>	<b>2,77</b>	<b>29,83</b>
 <b>M6. SALUTE</b>	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
<b>Totale Missione 6</b>	<b>15,63</b>	<b>1,71</b>	<b>2,89</b>	<b>20,23</b>
<b>TOTALE</b>	<b>191,50</b>	<b>13,00</b>	<b>30,62</b>	<b>235,12</b>

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

 <b>M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA</b>		
<p><b>9,72</b></p> <p><b>Mld</b></p> <p>Totale</p>	<b>Ambiti di Intervento/Misure</b>	<b>Totale</b>
	<b>1. Digitalizzazione PA</b>	<b>6,14</b>
	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	-
	<b>2: Innovazione PA</b>	<b>1,27</b>
	Investimento 2.1: Portale unico del reclutamento	0,02
	Investimento 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
	<b>3. Innovazione organizzativa del sistema giudiziario</b>	<b>2,31</b>
	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 annotato<sup>2</sup>, 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-

---

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

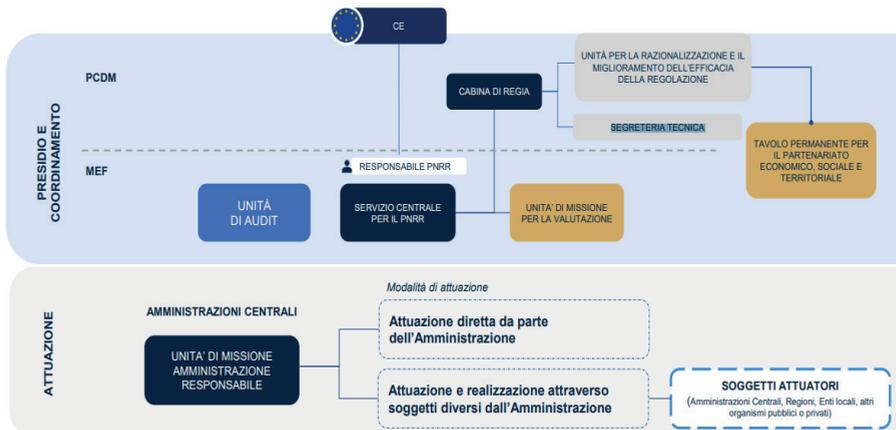
gionali e/o della Conferenza Stato-Regioni e/o dell'ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani o dell'UPI-Unione Province d'Italia, oppure anche altri soggetti, rappresentativi di coloro che sono chiamati ad attuare il Piano). È affiancata da una Segreteria tecnica, da una Unità per la razionalizzazione 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 osservato<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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.