

I QUADERNI DELLA RIVISTA  
AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

OTTOBRE 2022

---

# L'ATTUAZIONE DEL PNRR

## UNO SGUARDO AL FUTURO

---

A CURA DI  
B.G. MATTARELLA, L.FIORENTINO, M.CARDONE



RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO PUBBLICO, DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA E DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

A CURA DEL  
CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
"VITTORIO BACHELET"

DIREZIONE: PROF. GIUSEPPE DI GASPARE -  
PROF. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

RIVISTA REGISTRATA PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA IN DATA 29/12/2005, N. 54

2/2005

CODICE ISSN 2038-3711

COPYRIGHT 2015 LUISS GUIDO CARLI

VIALE POLA 12

00198 ROMA ITALY



## ***INDICE***

Prefazione di <b>Luigi Fiorentino</b> .....	0
La risposta dell'Unione europea "oltre l'emergenza": una breve analisi di contesto di <b>Martina Cardone</b> .....	3
<i>Next Generation</i> UE e PNRR: <i>governance</i> , politiche pubbliche e innovazioni in Europa e in Italia di <b>Giacomo D'Arrigo</b> .....	10
Gestire un progetto complesso: il sistema di <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza di <b>Chiara Mattei</b> .....	37
"Multilevel governance": un nuovo modello amministrativo di <b>Fabio Giampietro</b> .....	54
Il PNRR ed il raggiungimento degli obiettivi in Pubblica Amministrazione di <b>Claudia Lauricella Ninotta</b> .....	63
Le criticità strutturali del modello di <i>governance</i> scelto per l'attuazione del PNRR italiano di <b>Cristiano Arielli</b> .....	81
L'attuazione del PNRR. Criticità operative e gestionali di <b>Federica Piconese</b> .....	100
L'articolazione del sistema di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano di <b>Elettra Ferri</b> .....	123

# Prefazione

di Luigi Fiorentino

Quale sarà il futuro delle nuove generazioni? Come si svilupperanno i rapporti tra Stato ed economia? Qual è la strada per realizzare una transizione giusta?

Negli ultimi anni, sono questi alcuni degli interrogativi che interpellano decisori pubblici, osservatori, società civile e singoli cittadini. Interrogativi resi ancor più pressanti dalla crisi pandemica, dal conflitto russo-ucraino e dalla crisi energetica in atto.

La discussione intorno al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si inserisce in questo contesto, in quanto esso si basa su una strategia – condivisa a livello europeo e con uno stanziamento significativo di risorse – per la realizzazione di investimenti (pubblici e privati) e riforme tesi al rilancio dell'economia.

In diverse occasioni, la *mission* del Piano è stata accostata a quella della ricostruzione del secondo dopoguerra e non sono mancate similitudini con il noto “piano Marshall”, anche se accompagnate da un'ampia discussione sul diverso contesto geopolitico, economico e tecnologico nel quale il PNRR si inserisce.

L'attuazione del PNRR, pur non esente da alcuni profili di criticità, sta procedendo secondo il cronoprogramma concordato con l'UE. La recente NADEF, infatti, ricorda che la Commissione europea “*ha dato il via libera all'erogazione a favore dell'Italia della seconda tranche di contributi e prestiti, per 21 miliardi, relativa ai 45 obiettivi conseguiti nel primo semestre dell'anno. Alcuni di questi riguardano progressi nell'attuazione dell'importante agenda di riforme contenuta nel Piano, in particolare in materia di giustizia, pubblica amministrazione e appalti*”.

Questi risultati sono certamente il frutto di uno sforzo condiviso da tutti i livelli di governo, di una – seppur parziale – ritrovata unità di intenti tra decisori pubblici e corpi intermedi, di un nuovo clima generale di fiducia.

Tuttavia, non mancano profili di debolezza, che vanno affrontati con urgenza per evitare un pericoloso rallentamento nell'azione di rilancio intrapresa.

In primo luogo, come ha lucidamente osservato Giuliano Amato, negli ultimi anni “*I conflitti sono aumentati e si sono radicalizzati, rendendo più difficili soluzioni condivise*”. Ciò ovviamente rischia di minare anche il clima – nazionale ed europeo - di coesione

necessario per l'attuazione del PNRR, richiedendo oggi a tutte le forze politiche, economiche e sociali uno sforzo straordinario di visione condivisa su questioni fondamentali.

In secondo luogo, occorre una nuova capacità dei decisori pubblici nell'elaborazione e nell'attuazione di agende politiche, articolate per specifici scopi, capaci di lavorare - come ha ricordato Giuseppe De Rita - “*sull'esistente più che sulle intenzioni*”. In altri termini, è necessario abbandonare la logica degli annunci e delle continue campagne mediatiche per concentrarsi sui processi in atto e cercare soluzioni concrete e - auspicabilmente - condivise.

In terzo luogo, questo sforzo di “progettualità concreta” richiederebbe un'azione davvero di sblocco della nostra macchina amministrativa, che rimane il motore essenziale non solo per l'attuazione ordinata e puntuale del PNRR, ma anche per ridisegnare adeguatamente i rapporti tra potere, cittadini e mondo produttivo.

In proposito, come emerge anche da un interessante studio dell'IRPA del marzo 2021, il tema dell'ammodernamento della macchina pubblica è presente nei Piani di ripresa e resilienza di diversi paesi (Germania, Spagna, Portogallo, Grecia), sia in termini di rafforzamento della dotazione tecnologica che di semplificazione amministrativa. Particolarmente emblematico, anche dal punto di vista semantico, è il Piano spagnolo che include, tra le 10 politiche fondamentali, la promozione di un'amministrazione per il XXI secolo, investendovi il 5% delle risorse complessive.

Con riferimento all'Italia, la recente NADEF dà atto di alcuni recenti progressi raggiunti nell'ammodernamento della PA, a partire dai meccanismi di accesso al pubblico impiego previsti dal Decreto PNRR-bis; dalla costituzione della società 3-I S.p.A. per lo svolgimento di attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni *software* e di servizi informatici a favore della PA; dal potenziamento della capacità amministrativa di Regioni ed enti locali attraverso la piattaforma *Capacity Italy*, che eroga servizi tecnico-operativi per l'attuazione del PNRR.

Sono interventi sufficienti per il cambiamento della nostra amministrazione pubblica? Si poteva fare di più? Questi interrogativi ricorrenti più che risposte richiederebbero, a mio avviso, proposte operative.

Fermo restando che l'Italia ha finora raggiunto gli obiettivi concordati con l'UE, sarebbe ora necessaria una fase di "interiorizzazione" di alcuni principi di buona amministrazione sottesi al Piano:

1) la costruzione e il rafforzamento di una cultura gestionale e organizzativa nell'amministrazione, che si affianchi a quella più tradizionale di natura giuscontabile. La realizzazione degli investimenti previsti dal Piano, soprattutto per i prossimi anni, richiede una rinnovata capacità dell'amministrazione – innanzitutto centrale – di farsi promotrice e non meramente controllore delle politiche pubbliche. Si tratta di un processo attuativo che – come evidenzia la Corte dei conti - è "*scandito da molteplici elementi regolamentari, ripartizioni, accordi e linee guida, entro cui devono trovare collocazione vincoli realizzativi che presuppongono una forte collaborazione tra soggetti e livelli di governo per tutto l'orizzonte della previsione*". In sostanza, occorre passare dalla tradizionale interazione tra i diversi uffici "in sequenza" a una "in parallelo";

2) un nuovo approccio nel reclutamento e nella valorizzazione del personale, basato – come peraltro previsto dalle recenti Linee di indirizzo del Dipartimento della funzione pubblica - sulla gestione per competenze, sull'adozione di un modello di fabbisogno incentrato sui "profili di ruolo" e sulla valorizzazione delle soft skill. In altri termini, occorre affiancare alle competenze di carattere generale anche quelle più specialistiche, necessarie per affrontare le sfide in atto;

3) un rinnovato ruolo delle amministrazioni trasversali centrali (Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'economia e delle finanze), chiamate non solo a un'azione di controllo ed eventualmente di sostituzione delle amministrazioni inefficienti, ma anche di propulsione, verifica dei risultati e degli impatti delle politiche pubbliche. Ciò anche per rendere trasparente - al Parlamento e all'intera opinione pubblica – gli obiettivi raggiunti, gli sforzi organizzativi profusi e le meritorie – ancorché a volte sconosciute – attività svolte quotidianamente da tanti *civil servant*.

# La risposta dell'Unione europea “oltre l'emergenza”: una breve analisi di contesto

di Martina Cardone

*Dottoranda di ricerca in diritto e impresa, Università Luiss Guido Carli*

La reazione dell'Unione europea allo *shock* determinato dalla pandemia da Covid-19 è stata coraggiosa e tempestiva.

Sebbene sia a livello europeo che nazionale non si è riusciti ad evitare una crisi le cui dimensioni hanno di gran lunga superato quella del 2007-2008<sup>1</sup>, con il sostegno delle istituzioni europee, i governi sono riusciti a mitigarne l'impatto. Infatti, diversamente dalla precedente crisi di natura finanziaria, guardando alla politica monetaria o fiscale adottata in risposta all'emergenza sanitaria, il ruolo dell'Unione europea è stato fondamentale: da soli, anche i Paesi europei economicamente più solidi non avrebbero mai potuto affrontarne le sfide<sup>2</sup>.

Inoltre, la dimensione straordinaria della crisi da Covid-19 ha portato l'Europa a non limitarsi a sostenere i Paesi membri solo nel breve periodo<sup>3</sup>, ma a spingersi oltre l'emergenza, prevedendo misure di finanziamento di lungo periodo (si pensi alla transizione verso una crescita sostenibile, al rilancio degli investimenti pubblici, alla digitalizzazione e al ripensamento dei sistemi di *welfare*)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo scoppio della pandemia di Covid-19, come noto, non ha avuto effetti soltanto dal punto di vista sanitario e sociale, ma ha confermato nuovamente quanto ogni meccanismo e ogni evento sia intimamente connesso con le sorti della finanza mondiale. La crisi finanziaria del dicembre 2007, invece, derivava da insolvenze nel mercato dei mutui immobiliari legati ai cd. *supprime borrower*, che scossero profondamente il sistema finanziario, generando la peggior crisi finanziaria globale dai tempi della Seconda guerra mondiale. Per un approfondimento, si veda F. MISHKIN, S. EAKINS, E. BECCALLI, *Istituzione e mercati finanziari*. Milano, Torino, Pearson, 2019.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sulla risposta dell'Unione europea, si veda L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1/2021, p. 157.

<sup>3</sup> Tra le azioni adottate dall'Unione europea per fronteggiare l'emergenza nel breve periodo: la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, il piano Sure, la nuova linea di credito pandemica del Mes e l'azione della Banca europea degli Investimenti.

<sup>4</sup> Si suggerisce la lettura di P. NICOLETTI, *Europa 2020 dalla pandemia alla nuova occupazione. Come ripensare e ripartire dallo sviluppo sostenibile per la crescita economica*, Franco Angeli, Milano, 2020.



Su tali premesse si è ispirato il programma *Next Generation EU* (NGEU), quale strumento altamente innovativo che ha previsto un'integrazione al bilancio europeo per il periodo 2021-2028 attraverso uno "Strumento di ripresa e resilienza" (*Recovery and Resilience Facility* - RRF) da 675 miliardi di euro e altri meccanismi straordinari, per un totale di 750 miliardi di euro<sup>5</sup>.

Il NGUE rappresenta una novità assoluta nel panorama europeo: è la prima volta, infatti, che la Commissione emette debito per importi così significativi, finanziando un vasto programma di investimenti al fine - non solo - di uscire dalla crisi pandemica, ma anche di adottare programmi a lungo termine.

Più nel dettaglio, il programma di investimenti prevede che le risorse vengano assegnate agli Stati membri in base alle rispettive necessità legate ai costi della pandemia e della crisi. Prima dell'emergenza pandemica, una soluzione del genere difficilmente sarebbe stata accolta dai Paesi tradizionalmente più attenti ad evitare sforamenti rispetto ai limiti previsti per il bilancio dell'Unione europea<sup>6</sup>. Il debito sarà poi ripagato a partire dal 2028 fino al 2058 e, per attuare gli obiettivi previsti dal *Next Generation*, i Paesi membri hanno dovuto preparare piani di ripresa e resilienza, seguendo linee guida rigorose sia sulla destinazione dei fondi, come ad esempio almeno il 37% degli investimenti nella transizione verde e il 20% nella digitalizzazione, sia sulla definizione di obiettivi e *milestone* per facilitare la valutazione *ex-post* da parte della Commissione europea<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Il Quadro finanziario pluriennale è un bilancio a lungo termine dell'UE mediante il quale si fissa il limite di budget messo a disposizione dall'Unione. Dal punto di vista della dotazione finanziaria il QFP (2021-2027) consentirà all'UE di investire 1074,3 Mld di euro nelle diverse rubriche che lo compongono, a cui si aggiungono 750 Mld euro dello strumento per la ripresa Next Generation EU (di cui 390 Mld in sovvenzioni, con vincolo di restituzione con interessi; 360 Mld in prestiti, a fondo perduto).

<sup>6</sup> Ad esempio, Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia rappresentano i paesi "dell'opposizione" rispetto agli aumenti del bilancio dell'Unione europea. Si suggerisce la lettura di S. DENNISON, P. ZERKA, *The transformative five: A new role for the frugal states after the EU recovery deal*, in European council on foreign relations, 25 novembre 2020. Con riguardo, invece, alla Germania, il via libera storico della Germania è stato condizionato dalla natura *tantum* del NGEU, che non si fa carico di debiti esistenti (contrariamente a quanto fatto dal Tesoro degli Stati Uniti con Alexander Hamilton nel 1970, per i debiti esistenti (contrariamente a quanto fece il Tesoro degli Stati Uniti con Alexander Hamilton nel 1970, per i debiti degli Stati americani dopo la Guerra d'Indipendenza mai prima d'ora aveva accettato di introdurre elementi di condivisione del rischio nelle politiche europee e che questa volta ha appoggiato in toto l'iniziativa della Commissione fin dall'inizio).

<sup>7</sup> Per la valutazione dei progetti la Commissione si è avvalsa in particolare di 11 criteri indicati nell'articolo 19 del Regolamento UE 2021/241. Su alcune debolezze del procedimento di valutazione dei Pnrr da parte della Commissione europea, si veda la Relazione speciale 21/2022 della Corte dei conti, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *The Commission's assessment of national recovery and resilience plans. Overall appropriate but implementation risks remain*, 21/2022.

([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22\\_21/SR\\_NRRPs\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_EN.pdf))

I programmi di ripresa e resilienza sono stati presentati nella primavera del 2021 e approvati dalla Commissione e dal Consiglio; dopo un anticipo versato nell'agosto 2021, ad oggi è già previsto il finanziamento della seconda rata<sup>8</sup>.

Sulla base di tali premesse, è indubbio che con il *Next Generation EU* siamo in presenza di un cambiamento radicale per l'Europa: per la prima volta nella sua storia, l'UE compie uno sforzo congiunto per rilanciare la ripresa e la crescita, accettando di diventare essa stessa debitrice “contraendo prestiti sui mercati dei capitali”<sup>9</sup>.

Sul piano operativo, dunque, non basta solo il programma NGUE, ma – come già anticipato – ogni Stato membro deve adottare un Piano *ad hoc*, impegnandosi *ex ante* a realizzare *milestone* e *target* associati a riforme e investimenti entro giugno 2026, basati a loro volta sulle raccomandazioni specifiche dell'UE rivolte a ciascun Paese nel 2019 e nel 2020<sup>10</sup>. L'erogazione dei finanziamenti previsti nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza è, inoltre, subordinata esclusivamente alla verifica dell'effettivo conseguimento di traguardi e obiettivi relativi alle diverse misure nei tempi previsti e non è, quindi, direttamente correlata all'effettivo impiego delle risorse stesse. I Piani, pertanto, fungono da strumenti fondamentali per ogni Paese, la cui natura giuridica è ancora incerta<sup>11</sup>: sono distinti rispetto ai Fondi strutturali e considerati alla stregua di contratti di *performance* e non come programmi di spesa. L'attuazione da parte di ciascuno Stato però non appare semplice, pertanto, ognuno di essi si deve avvalere di un metodo

---

<sup>8</sup> Con riguardo all'Italia, il 27 settembre la Commissione europea ha dato il via libera alla seconda rata di finanziamenti da 21 miliardi di euro dal *Recovery fund*. Per un approfondimento sul comunicato della Commissione europea, si veda [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5663). Con riguardo, invece, alla prima rata l'Italia, il 13 aprile 2022, ha ottenuto il finanziamento di 21 miliardi (10 miliardi di euro di contributo a fondo perduto, e 11 miliardi di euro di prestiti), corrispondenti all'importo di 24,1 miliardi di euro dal quale è stata detratta la corrispondente quota di prefinanziamento già erogata all'Italia nel mese di agosto 2021. Cfr. la *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza*, sez. I, 5 ottobre 2022, p. 6. La terza rata di finanziamento, invece, è prevista per dicembre 2022.

<sup>9</sup> Si vedano le Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17-21 luglio 2020), disponibili all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. Per un approfondimento sulla mutualizzazione dei debiti, si v. R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 132.

<sup>10</sup> Per un approfondimento, si v. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022, p. 4 Secondo l'Autore, «Il rigido cronoprogramma previsto dal PNRR ha aiutato a superare i molteplici poteri di veto e a scoraggiare l'atavica tendenza a rinviare, spesso *sine die*, l'approvazione o comunque l'attuazione di interventi riformatori che l'Unione europea richiedeva da tempo».

<sup>11</sup> Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid rassegna* n. 12/2012, p. 8. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

attraverso il quale tutti i livelli di governo, cooperando tra loro, possono realizzare le azioni previste<sup>12</sup>. In tal senso, fondamentale rilevanza assume la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che in Italia si basa su due livelli (fig. 1): il primo di presidio e di coordinamento le cui funzioni sono svolte principalmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (all'interno della quale sono state istituite una Cabina di regia, una Segreteria tecnica, un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione e un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale) e dal Ministero dell'economia e delle finanze, i cui compiti di monitoraggio e rendicontazione del Piano sono svolti dal Servizio centrale per il PNRR. Inoltre, presso il MEF, è istituito un ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato con funzioni di audit del PNRR e di monitoraggio anticorruzione; il secondo livello, invece, è di attuazione e di realizzazione operativa degli interventi previsti dal Piano. In tale fase, un ruolo centrale è svolto dalle Amministrazioni (cd. soggetti attuatori).



**Fig. 1** La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), così come definita dal Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. **Fonte:** Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dunque, è proprio sul modello di *governance* adottato dall'Italia per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza che si sofferma il *nuovo numero* del Quaderno della Rivista di amministrazione in cammino.

<sup>12</sup> Per un approfondimento, si suggerisce una lettura di G. CELI, A. GINZBURG, D. GUARASCIO, A. SIMONAZZI, *Una Unione divisiva. Come salvare il progetto europeo*, Bologna, Il mulino, 2020.

Il presente lavoro raccoglie, in particolare, diversi contributi realizzati dagli studenti del *Master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche* presso la *Luiss Guido Carli*, anno 2021/2022. Gli autori sono sia giovani studiosi alla prima esperienza *post lauream* sia dipendenti della Pubblica amministrazione e ogni articolo analizza, da una prospettiva diversa, la risposta dell'Italia alla crisi; nello specifico, sono esaminati i diversi profili problematici del PNRR, con una particolare attenzione al dibattito sulla *governance* e un occhio di riguardo per il futuro della pubblica amministrazione.

Nel dettaglio, GIACOMO D'ARRIGO si sofferma sugli aspetti innovativi del NGUE e del PNRR, sia a livello europeo che a livello nazionale, con un *focus* particolare sulla *governance* e sulle politiche pubbliche. L'Autore analizza, in un primo momento, i Regolamenti EU/2020/241 e EU/2020/2092, dedicando particolare attenzione al tema della creazione di un rilevante *stock* di debito comune e della definizione di una nuova *governance* gestionale; per poi approfondire la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, definita dal d.l. n. 77/2021. Il contributo di D'Arrigo si propone infatti di descrivere nel dettaglio i nuovi meccanismi adottati dall'Europa e dall'Italia, facendo da apripista ai successivi articoli.

CHIARA MATTEI riflette, invece, sulla necessaria adozione di tecniche manageriali da parte della pubblica amministrazione italiana per far fronte alle sfide legate alla gestione del PNRR. L'adozione del Piano, infatti, impone un radicale cambio e rinnovamento della cultura amministrativa, data la natura fortemente innovativa, le cui azioni sono orientate al risultato e costantemente assoggettate a monitoraggi e controlli. Il contributo presenta una accurata esposizione non solo delle modalità di *governance*, ma anche delle Componenti e delle Missioni che caratterizzano il Piano nazionale.

FABIO GIAMPIETRO suddivide il proprio lavoro in tre parti: una prima, nella quale descrive il passaggio dal concetto di *government* a quello di *governance*, soffermandosi sul nuovo modo di concepire l'Autorità centrale non più con una funzione di comando, quanto con una di coordinamento con i diversi attori sociali; una seconda in cui analizza i principi della *multilevel governance*; una terza e ultima in cui riflette sul paradigma della *governance* multilivello, quale potenziale chiave di lettura per guidare il lento processo di cambiamento dell'Unione europea.

CARLA LAURICELLA NINOTTA tenta di esaminare il Piano nazionale di ripresa e resilienza da molteplici punti di vista. In un primo momento, illustra nel dettaglio gli

attori, che in base alle proprie competenze, sono coinvolti dalla fase di approvazione del Piano a quella dell'attuazione; in secondo luogo, si sofferma sulle modalità operative di realizzazione degli investimenti e delle riforme previste, sui rapporti che intercorrono tra le Istituzioni italiane ed europee e sul tema della *performance* amministrativa. In conclusione, l'Autrice si pone tre quesiti: se, attesa l'età media dei dipendenti pubblici e la disponibilità di risorse umane e finanziarie, la pubblica amministrazione italiana è attualmente in grado di affrontare le sfide del PNRR; se gli enti locali hanno le capacità per gestire i fondi nell'ambito del PNRR; e, infine, se la magistratura contabile è capace di assicurare, in un momento così delicato, che le risorse pubbliche siano ben spese e non sprecate nonostante il fenomeno della cd. paura della firma.

CRISTIANO ARIELLI affronta il tema dell'integrazione delle azioni tra i vari livelli di governo sovranazionale e nazionale e dello scambio, anche attraverso l'utilizzo di strumenti creati ad hoc, di informazioni inerenti alle diverse fasi di implementazione del PNRR. Il contributo, poi, si sofferma principalmente sulla struttura di *governance* istituita attraverso il d.l. 77 del 2021, sulle regole previste per la ripartizione dei fondi, sulle difficoltà connesse al modello organizzativo di gestione delle risorse e su quelle che gli enti territoriali riscontrano o potrebbero riscontrare rispetto alle regole imposte dall'Unione europea.

FEDERICA PICONESE si sofferma sulle criticità operative e gestionali dell'attuazione del PNRR, in rapporto alle ataviche difficoltà della Pubblica Amministrazione italiana di tradurre in opere concrete e tangibili - ed in tempi compatibili con la programmazione - i progetti di investimento, rappresentando al contempo una *best practice* di processi integrati e di innovazione organizzativa.

Infine, il lavoro di ELETTRA FERRI si focalizza sull'articolato sistema dei controlli rispetto all'attuazione del PNRR, soffermandosi: in primo luogo, sulle diverse tipologie e sulle caratteristiche dei controlli di "primo livello" dei soggetti attuatori e delle Amministrazioni centrali responsabili degli interventi; in secondo luogo, sulle verifiche di "secondo livello" condotte dagli Uffici istituiti *ad hoc* presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, quali principali referenti delle Istituzioni europee sugli aspetti attuativi del PNRR; infine, sulla sorveglianza (*in itinere* ed *ex post*) della Commissione europea e del Parlamento italiano sul conseguimento dei traguardi e gli obiettivi del PNRR e sul ruolo della Corte dei conti.

È ormai evidente che il Piano nazionale rappresenta una occasione straordinaria di rilancio per il nostro Paese. La sua attuazione, soprattutto nella parte sulle riforme, è del tutto centrale per il futuro italiano ed europeo: *«sia perché interviene su quei “colli di bottiglia” che in Italia si combattono da decenni; sia perché dal successo del PNRR italiano dipende probabilmente la possibilità di rendere permanente questo meccanismo oppure di crearne altri simili (ad esempio, per altre emergenze)»*<sup>13</sup>.

L'Italia, pertanto, come già i risultati dimostrano, sta affrontando positivamente le sfide che gli obiettivi del Piano pongono: certamente il merito va riconosciuto alla *governance* così come prevista dal d.l. 77/2021, ma anche al considerevole impegno degli enti attuatori. Tuttavia, non va sottaciuto il fatto che se, fino ad ora, sono state le riforme a dover essere approvate ed attuate, adesso inizia la vera sfida per le pubbliche amministrazioni: la realizzazione degli investimenti. L'Italia ha speso - sino ad agosto 2022 - il 6% dei fondi del Pnrr su 191,5 miliardi totali del Piano UE<sup>14</sup>. Precisamente, nel Documento di economia e finanza (Def) di aprile era stata prevista una programmazione di spesa pari a 29,2 miliardi per il 2022, ma fino ad agosto ne sono stati spesi solo 11,7 miliardi e si prevede di spenderne 15 miliardi entro la fine dell'anno.

Questi dati, dunque, già mostrano le prime difficoltà del nostro Paese nella realizzazione degli investimenti: si auspica quindi che anche per questa nuova fase che dovrà durare fino al 2026 venga mantenuto lo stesso ritmo avuto per l'attuazione delle riforme, nonostante l'ulteriore sfida della crisi energetica<sup>15</sup>, posto che una decelerazione nel conseguimento degli obiettivi del Piano rischierebbe di vanificare il lavoro sin qui svolto.

---

<sup>13</sup> Così L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Consulta online*, fascicolo II, 2022, p. 525.

<sup>14</sup> Cfr. la *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza*, sez. I, 5 ottobre 2022, p. 6.

<sup>15</sup> Sul punto, si segnala che dinanzi alla sfida della crisi energetica, il Consiglio UE ha finalmente raggiunto ad ottobre 2022 un accordo per aggiungere un nuovo capitolo ai Piani nazionali di ripresa e resilienza dedicato al RePower EU, al fine di rafforzare *«l'autonomia strategica dell'Unione diversificando le forniture energetiche e aumentando l'indipendenza e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE»*. Per conoscere nel dettaglio il Piano, si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, 18 maggio 2022.

# ***Next Generation UE e PNRR: governance, politiche pubbliche e innovazioni in Europa e in Italia***

di Giacomo D'Arrigo

*Dottorando in diritto dell'Unione Europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università degli Studi di Messina*

**Abstract [It]:** Il Next Generation EU (NGEU) a livello europeo e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresentano gli strumenti con cui l'Unione Europea e gli Stati membri hanno reagito all'emergenza pandemica diventata crisi economica nel biennio 2020/2021. Non semplici documenti di solo sostegno finanziario ma dispositivi organizzati sia per supportare istituzioni, comunità e privati, e sia per promuovere riforme e innovazione guardando ad una dimensione più coesa e forte del Continente in un contesto che ha visto la pandemia mondiale da Covid-19 colpire in modo inatteso e rapido tutti i Paesi del mondo. L'iniziativa del NGEU attraverso il Regolamento UE 2021/241 introduce elementi di novità sotto vari profili, in particolare tre: la costituzione di debito comune europeo; la definizione di nuova governance (istituzionale ed economica); la centralità/preminenza sempre più forte di alcune politiche pubbliche a discapito di altre. Tali aspetti disegnano un quadro di rinnovata centralità/rilancio del progetto europeo e di forza dell'Unione e dentro questo contesto, gestione, amministrazione, attuazione di politiche pubbliche, hanno assunto un significato e paradigmi nuovi. Il PNRR si caratterizza per essere un Piano che innova nella governance e negli obiettivi rispetto al tradizionale utilizzo dei fondi europei con una architettura ed una programmazione nuova che pare introdurre un modello che potrebbe diventare lo standard nella gestione di risorse. In particolare, il PNRR italiano impatta in modo significativo su PA e suo rilancio.

NGEU e PNRR sono quindi iniziative di natura economico/finanziaria e di innovazione gestionale per amministrazione e Governi, con una ridefinizione dei rapporti tra strutture europee e nazionali. La *governance* (europea e nazionale) e le politiche pubbliche, sono quindi i profili di maggiore novità: gli aspetti riguardanti tali punti sono al centro dell'articolo.

**Abstract [Eng]:** The Next Generation EU (NGEU) at European level and the National Recovery and Resilience Plans (PNRR) represent the tools with which the European Union and the member States reacted to the pandemic emergency that became an economic crisis in the 2020/2021 period. Not simple documents of financial support only but devices organized both to support institutions, communities and individuals, and to promote reforms and innovation by looking at a more cohesive and stronger dimension of the Continent in a context that has seen the global pandemic from Covid-19 hit unexpectedly and quickly all the countries of the world. The NGEU initiative through the EU Regulation 2021/241 introduces new elements under various profiles, in particular three: the establishment of a common European debt; the definition of new governance (institutional and economic); the increasingly strong centrality / pre-eminence of some public policies to the detriment of others. These aspects draw a picture of renewed centrality / relaunch of the European project and strength of the Union and within this context, management, administration, implementation of public policies, have taken on a new meaning and paradigms. The PNRR is characterized by being a Plan that innovates in governance and objectives compared to the traditional use of European funds with a new architecture and programming that seems to introduce a model that could become the standard in the management of resources. In particular, the Italian PNRR has a significant impact on PA and its relaunch.

NGEU and PNRR are therefore initiatives of an economic / financial nature and management innovation for administration and governments, with a redefinition of the relationships between

European and national structures. Governance (European and national) and public policies are therefore the most novel aspects: the aspects concerning these points are at the center of the article.

**Sommario:** 1. Introduzione: la nascita del *Next Generation EU*. – 2. Base e struttura giuridica del NGEU. – 3. Le novità introdotte: debito comune, *governance*, condizionalità. – 4. Il PNRR italiano: *governance* e impatto sulla Pa. – 5. Conclusioni: valore e prospettiva di NGEU e PNRR.

## **1. Introduzione: la nascita del Next Generation EU**

La deflagrazione della pandemia da covid-19 tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 ha impattato in modo rilevantissimo su tutto il pianeta. Una vicenda significativa per gli aspetti umani, prima ancora che sotto i profili economici e sociali, con quasi 6 milioni di persone morte e oltre 500 milioni di casi di malattia dall'inizio della pandemia<sup>16</sup> nel mondo. Nel quotidiano della popolazione mondiale, sono intervenuti provvedimenti di chiusura di scuole, luoghi di lavoro, spazi pubblici e frontiere. A queste disposizioni, si sono inoltre aggiunte misure di sicurezza sanitaria che hanno anche limitato le libertà individuali attraverso coprifuochi, quarantene, restrizioni degli spostamenti, misure di confinamento. Tutte disposizioni risultate necessarie per contenere le ondate del virus soprattutto nel periodo iniziale. I drammatici costi umani e sociali si sono inoltre trasformati, in brevissimo tempo, in conseguenze economiche spaventose sia a livello globale che territoriale: per avere una stima di contesto basti pensare come nel 2020 le economie del 90% dei Paesi del mondo, abbiano visto contrarre il loro pil in maniera simultanea<sup>17</sup>. Una crisi definita da Marco Buti e George Papacostantinou, due economisti che hanno o hanno avuto ruoli di primissimo piano nelle istituzioni europee, come «un arresto improvviso dell'attività economica a causa dei blocchi e del simultaneo shock della domanda e dell'offerta»<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), *Health Emergency Dashboard* aggiornato al 21 luglio 2022.

<sup>17</sup> Fondo Monetario Internazionale (FMI), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic*, 2021.

<sup>18</sup> M. BUTI e G. PAPACOSTANTINOU, *The Legacy of the Pandemic: How Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU*, in Centre Economic Policy Research Policy Insight, n. 109, 2021.



Il *Next Generation EU* (ed i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza a questo collegati) è il principale strumento con cui l'Unione Europea (e gli Stati membri) ha reagito a questa emergenza sanitaria poi divenuta economica. Uno strumento caratterizzato da nuovi profili gestionali, di management e di *governance* e più in generale con una impostazione che rappresenta per la dimensione europea, un cambio di paradigma, «un punto di svolta nel processo di integrazione europea»<sup>19</sup>. Una novità rispetto alla tradizionale platea di programmi, iniziative e progetti dell'Unione Europea, che ne testimonia l'importanza tanto da far parlare studiosi e analisti del passo fondamentale compiuto nella direzione di una architettura dell'UE indirizzata verso il modello dei sistemi federali. Rispetto a questo, c'è stato anche chi ha parlato della possibilità di essere davanti al «momento hamiltoniano»<sup>20</sup> d'Europa: il riferimento è ad uno dei padri fondatori degli States, Alexander Hamilton, che nel 1790 trasformò il debito che le 13 colonie avevano accumulato nella lotta per l'indipendenza dal Regno Unito in debito pubblico del nuovo Stato federale, mettendo così le basi per la nascita degli Stati Uniti, che grazie a questa decisione si son potuti dotare di mezzi finanziari comuni e di uno strumento unico e unitario per la gestione della leva fiscale e del bilancio. L'espressione «momento hamiltoniano» ha quindi assunto un significato simbolico notevole rilevandosi una decisione cruciale nel processo di costituzione degli Stati Uniti che hanno così potuto gestire proprie (nuove) politiche pubbliche e di sviluppo non soltanto verso l'esterno, ma anche rispetto agli Stati membri fondatori. Il richiamo/riferimento a questa espressione non è limitato ai soli studiosi; infatti, anche diversi rappresentanti istituzionali di rilievo (con il valore che questo comporta nei processi di decisione) sono intervenuti in questo dibattito. Si possono citare in particolare due nomi: il primo, Olaf Scholz che nel maggio del 2020 quando era «solo» il ministro del Tesoro della più forte economia del continente e non ancora il Cancelliere della Germania, su uno tra i più autorevoli settimanali europei, ha espressamente fatto riferimento proprio al «momento hamiltoniano» che l'Europa si apprestava a vivere considerando le decisioni assunte a Bruxelles rispetto alla crisi sociale ed economica generata dalla pandemia da Covid-19<sup>21</sup>; il secondo, Paolo Gentiloni che da Commissario UE agli Affari economici ha usato tale espressione riferendosi alla «necessità di un

---

<sup>19</sup> F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, 2022.

<sup>20</sup> L. LIONELLO, *Next Generation UE: has the hamiltonian moment for Europe?*, in Eurojus, n. 4, 2020.

<sup>21</sup> O. SCHOLZ, *Jemand muss vorangehn*, in Die Zeit del 19 maggio 2020.

secondo momento hamiltoniano per affrontare la crisi attuale. Adesso lavoriamo perché si possa realizzare. Se funziona, *Next Generation EU* cambierà il volto dell'Europa»<sup>22</sup>.

Queste valutazioni sul contesto dentro cui si sviluppa l'iniziativa, unite alla notevole entità economica stabilita dall'Europa (750 miliardi di euro ai prezzi del 2018) ed alle novità del meccanismo di funzionamento introdotte con il NGEU, definiscono quindi un cambiamento assoluto intervenendo nell'architettura dell'Unione e definendo elementi di *governance* europea del tutto nuovi. Nei cento giorni che vanno dal 25 marzo 2020 (quando i leader di Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, formalizzano al Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel la richiesta di un qualche strumento di debito europeo per contrastare la pandemia<sup>23</sup>) al 21 luglio dello stesso anno (quando in un vertice di ben 5 giorni il Consiglio europeo raggiunse l'accordo politico complessivo sul *Next Generation EU* e sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027<sup>24</sup>) si è assistito ad un balzo in avanti dell'esperienza europea. Forse uno degli avanzamenti più significativi mai fatti sin dalla nascita e che sembra confermare l'ormai famosa profezia di Jean Monnet: «l'Europa sarà forgiata dalle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi».

Si può qua anticipare che il cambio di paradigma citato, fa riferimento in particolare a questi aspetti: la costituzione, per la prima volta, di uno stock di debito comune che finanzia gli Stati membri; la possibilità di incidere sulle politiche pubbliche non tramite regole e vincoli ma con investimenti e risorse; la definizione di una *governance* che rafforza il ruolo di Bruxelles rispetto alle singole capitali. Il combinato disposto degli elementi di questi tre aspetti, hanno determinato appunto, un fatto di innovazione significativa dell'Europa che è quel cambio di paradigma a cui si è fatto riferimento.

## **2. Base e struttura giuridica del NGEU**

Prima di entrare nel dettaglio delle riflessioni sulla *governance* e sulle politiche pubbliche europee che introduce il *Next Generation UE*, è utile un rapido richiamo al complesso di norme (di natura diversa) che rappresentano la principale struttura giuridica

---

<sup>22</sup> P. GENTILONI, *L'Europa tra sfide economiche e minacce geopolitiche*, conferenza presso la Luiss il 6 aprile 2022.

<sup>23</sup> S. WILMES, E. MACRON, K. MITSOTAKIS, L. VERADKAR, G. CONTE, X. BETTEL, A. COSTA, J. JENSA, P. SANCHEZ, *lettera al Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel*, 25 marzo, 2020.

<sup>24</sup> CONSIGLIO EUROPEO, Riunione straordinaria del Consiglio Europeo, 17/21 luglio 2020, conclusioni

di questa iniziativa. Un richiamo di elencazione dei provvedimenti ma necessario per avere una visione d'insieme utile a comprendere il valore dell'iniziativa messa in campo, la sua ampiezza, il processo decisionale e, l'insieme dei settori/temi toccati e come, da ultimo, l'iniziativa del *Recovery Plan* ed il *Next Generation EU* (il primo genera e finanzia il secondo che a sua volta sostiene i PNRR nazionali) incida nella normativa e nella attività europea. Già sotto questo aspetto, si può cogliere come non ci si limita ad introdurre un singolo atto con un singolo Regolamento, ma si costruisce una pluralità di norme che a vario titolo contribuiscono a completare una iniziativa innovativa per l'Unione Europea. Si tratta quindi di richiamare velocemente 6 testi, le rispettive basi giuridiche di riferimento nel diritto europeo e le finalità: 1) Regolamento UE 2020/2094 del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi Covid-19<sup>25</sup>: ha la funzione di istituire appunto il NGEU e definirne l'ammontare e trova la sua base giuridica nell'art. 122 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). 2) Regolamento UE e Euratom 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027<sup>26</sup>: fissa il QFP del settennato indicato e ne definisce l'ammontare complessivo, ha come riferimento giuridico l'art. 312 del TFUE. 3) Decisione 2020/2053 del Consiglio che riguarda il sistema di risorse proprie dell'Unione<sup>27</sup>: che autorizza il finanziamento del QFP e del NGEU e per quest'ultimo tramite l'emissione di titoli di debito comune ed ha nell'art. 311 del TFUE la propria base giuridica. 4) Regolamento UE e Euratom 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio<sup>28</sup>: individua il regime generale delle condizionalità finalizzato alla protezione del bilancio dell'Unione con i requisiti di rispetto dello Stato di diritto come condizione per accedere ai fondi di NGEU e QFP, in questo caso la base giuridica è data dall'art. 322 sempre del TFUE. 5) Accordo Interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione<sup>29</sup>: si occupa della gestione del bilancio ed in particolare definisce la tabella di marcia per l'introduzione di tasse europee per ripagare capitale e

---

<sup>25</sup> REGOLAMENTO (UE) 2020/2094 DEL CONSIGLIO del 14 dicembre 2020.

<sup>26</sup> REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2093 DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2020.

<sup>27</sup> DECISIONE (UE, EURATOM) 2020/2053 del 14 dicembre 2020.

<sup>28</sup> REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2020.

<sup>29</sup> ACCORDO INTERISTITUZIONALE TRA PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E LA COMMISSIONE EUROPEA SULLA DISCIPLINA DI BILANCIO, SULLA COOPERAZIONE IN MATERIA DI BILANCIO, E SULLA SANA GESTIONE FINANZIARIA NONCHE SU NUOVE RISORSE PROPRIE, COMPRESA UNA TABELLA DI MARCIA PER L'INTRODUZIONE DI NUOVE RISORSE PROPRIE del 16 dicembre 2020.

interessi del NGEU ed ha come riferimento l'art. 295 del TFUE. 6) Regolamento UE 2020/241 del Parlamento e del Consiglio<sup>30</sup>: istituisce il dispositivo per la Ripresa e Resilienza e definisce *governance* e criteri per utilizzo dei fondi attraverso i PNRR dei singoli Paesi, con riferimento l'art. 175 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Un costrutto complesso e completo quindi, che dentro il perimetro dei Trattati non solo introduce, organizza e rende operativa, una iniziativa innovativa rispetto ai tradizionali programmi/attività UE, ma determina elementi nuovi nel profilo e nel funzionamento dell'Unione e rispetto al contesto che la vedeva da anni in difficoltà, senza quasi più le motivazioni ideali che l'avevano generata e con vicende che ne hanno messo in discussione l'esistenza stessa. Il *Next Generation EU* pare infatti essere il «cigno bianco» che genera un cambio di prospettiva ed una inversione di rotta per l'Europa alle prese con una serie di eventi negativi, tra cui il «cigno nerissimo» della pandemia che ha quasi fatto venir meno anche le motivazioni stesse dello stare insieme. Prima ancora (2005) l'accantonamento del progetto di dotarsi di una costituzione europea dopo la bocciatura dei referendum di Francia e Olanda; la crisi economica greca (2008) propagatasi poi in tutto il continente; la crescita elettorale dei partiti antieuropei (2011/2018); la *brexit* (2016) in cui per la prima volta si è avuta una fuoriuscita dall'Unione e non l'adesione di un Paese, in questo caso una potenza del G7 come il Regno Unito con valore e forza che questo rappresenta. Insomma, dopo l'ultima grande «avventura collettiva» che aveva dato senso e prospettiva all'UE in apertura del secolo (l'arrivo dell'euro nel 2002), gli eventi negativi richiamati hanno visto curvare in negativo la storia dell'Europa come soggetto istituzionale e politico, sino appunto al peggiore degli accadimenti: la pandemia mondiale che ha minato economia, società e l'impianto costruito attraverso un processo di integrazione che va avanti da 70 anni. Basti pensare che il «ciascuno per se» come regola che ha caratterizzato le reazioni delle prime settimane di diffusione del virus ha portato, attraverso differenti strumenti di *soft law* (in questo caso: «orientamenti», «comunicazioni» e «consigli pratici») anche alla sospensione<sup>31</sup> dell'Accordo di Schengen (in vigore dal 1995, oggi «l'Area Schengen»

---

<sup>30</sup> REGOLAMENTO (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021.

<sup>31</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, *Covid-19: Restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, 16 marzo 2020; COMMISSIONE EUROPEA, Covid-19 Orientamenti relativi alla gestione delle frontiere destinate

vede 26 Paesi aderenti di cui 4 non sono membri UE) che ha definito e garantito la principale caratteristica (ed al tempo stesso il più visibile e concreto risultato) dell'Europa: la libera circolazione di persone e merci e la costruzione della più grande area di libero scambio del mondo. I provvedimenti indicati, seppure riguardanti differenti piani di intervento, hanno comunque concorso a delineare un quadro di regole di condotta che hanno assicurato una drastica riduzione dei flussi di persone e, al tempo stesso, garantito il trasporto di merci e catene di approvvigionamento in momenti di emergenza e nell'interesse collettivo. Sospensione che in 35 anni di funzionamento dell'Area Schengen, si è avuta già 116 volte ma sempre per scelta di singoli Stati e mai per decisione collegiale impattante su tutto il continente.

Il *Next Generation EU* arriva quindi in questo contesto, mentre l'Europa è debole e messa in discussione. L'iniziativa del *Recovery* rappresenta lo strumento che proprio nel momento più difficile dell'Unione, concretizza un *change* di scenario e apre ad una nuova prospettiva di ripresa postpandemica, unitaria e di rilancio della realtà politica ed istituzionale: uno scenario da «cigno bianco» inatteso ed improvviso.

### **3. Le novità introdotte: debito comune, *governance*, condizionalità**

Come detto, tutti gli atti normativi sopra richiamati, che a vario titolo si occupano dell'iniziativa del *Next Generation EU*, sono importanti ed estremamente legati tra loro intervenendo con una struttura giuridica complessa in un contesto (sociale, economico e decisionale) che è di per sé altrettanto complesso. Con riferimento ai temi qua analizzati, in particolare questa analisi si sofferma su due Regolamenti UE: il 2020/241 ed il 2020/2092. Al netto dell'importanza degli altri testi, questi affrontano infatti le tre vicende al centro del paper e sono caratterizzanti dell'intera operazione del NGEU. A questi testi inoltre è da accostare – per quel che riguarda l'Italia in particolare – il DL n. 77 del 2021 che è lo strumento che disciplina in modo completo la *governance* del PNRR.

Partendo dai due Regolamenti UE, le novità principali introdotte riguardano: la creazione di un rilevante stock di debito comune; la definizione di una nuova *governance* gestionale; l'individuazione (e centralità) di nuove politiche pubbliche; le novità sul

---

a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, 16 marzo 2020; COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione sull'attuazione delle corsie verdi previste dagli orientamenti relative alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, del 24 marzo 2020.

sistema di condizionalità con particolare riferimento allo Stato di diritto ed alla parità di genere.

Con il NGEU l'Europa rompe, per la prima volta, il tabù del debito comune e ne viene costituito uno stock ascrivibile all'UE permettendo alle istituzioni europee di intervenire con risorse proprie in ambiti vitali per la vita delle persone, delle comunità, delle imprese offrendo una prospettiva istituzionale ed economica di maggiore integrazione e crescita. Vi è, di fatto e di diritto per l'UE e per gli Stati membri, il vincolo dell'assunzione di responsabilità comune del debito contratto per la ripresa causata da pandemia, definendo così un punto di partenza per costruire un approccio nuovo. Un approccio che è anche l'occasione per l'Unione di cambiare la *governance* economica sino ad oggi schiacciata solo sui vincoli finanziari e senza strumenti concreti di politica economica necessari per affrontare proprio gli scenari nuovi e improvvisi. Una impostazione questa ben sintetizzata nella lettera con cui Mario Draghi ed Emanuel Macron hanno presentato la loro proposta per la riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC): «abbiamo bisogno – hanno scritto i due *leader* – di più spazio di manovra e di margine di spesa sufficiente per prepararci al futuro e per garantire la nostra piena sovranità. Il debito per finanziare tali investimenti, che certamente gioveranno alle generazioni future e alla crescita di lungo termine, dovrà essere favorito dalle regole di bilancio»<sup>32</sup>. Proposta questa che è stata anche accompagnata da un *working papers*<sup>33</sup> apparso sul sito dell'università di Chicago curato Charles-Henri Weymuller e Francesco Giavazzi (rispettivamente i primi consiglieri economici di Macron e Draghi) che hanno firmato questo lavoro con i riferimenti mail ufficiali di Eliseo e di Palazzo Chigi, dettagliando la proposta di nuova gestione del debito messa sul tavolo rendendola oltre la semplice riflessione politica sulla revisione del PSC che dovrebbe arrivare ad un punto di decisione nel 2023. Per stare all'attualità, l'Unione è stata quindi autorizzata (e già da mesi è attiva su questo versante) a raccogliere risorse sui mercati tramite l'emissione di obbligazioni. Anche qua, cambia completamente il paradigma secondo il quale a fare debito (a gestirlo e a risponderne) fossero solo gli Stati senza alcuna forma di condivisione o socializzazione di debito e spese generate da debito. Questo tipo di solidarietà, e

---

<sup>32</sup> M. DRAGHI, E. MACRON, *The eus fiscal rules must be reformed*, in Financial Times, 23 dicembre 2021.

<sup>33</sup> F. GIAVAZZI, V. GUERRIERI, G. LORENZONI, C.- H. WEYMULLER, *Revisiting the European Fiscal Framework*, del 23 dicembre 2021.

indirettamente la leva fiscale come mezzo per ripagare i debiti anche non propri, è stato un tabù che senza la grave crisi pandemica non si sarebbe certamente violato. E per questo è necessario che il NGEU funzioni: per dirla con le parole di Marco Buti e Marcello Messori riferendosi all'Italia «il successo del PNRR è condizione necessaria anche se non sufficiente per trasformare l'ipotesi di una capacità fiscale europea permanente in una concreta possibilità. Questo nuovo clima permetterebbe di mutualizzare il futuro»<sup>34</sup>. L'innovazione del meccanismo che riguarda il debito, è stato ben spiegato da Luca Lionello: «l'Unione non assorbirà i debiti esistenti, ne fornirà automaticamente ai governi nazionali le risorse raccolte sui mercati finanziari. I 750 miliardi di euro di nuovo debito saranno di proprietà dell'Unione che decide come utilizzarli per sostenere la ripresa economica in Europa»<sup>35</sup>. Una architettura che supera sia la rigida interpretazione della c.d. «clausola di non salvataggio»<sup>36</sup> e sia l'ostilità alla raccolta di risorse per fare debito comune. Anzi, considerati i tempi di utilizzo e di ripago del debito (rispetto all'utilizzo, gli Stati membri dovranno impegnare il 70% delle risorse entro il 2022 e il 30% restante entro il 2024 e saranno chiamati a dare conto di investimenti e riforme realizzate con queste risorse entro il 2026; mentre rispetto al ripago del debito, le scadenze di rimborso delle obbligazioni sono a lungo termine: le prime infatti matureranno nel 2028 e le ultime hanno l'orizzonte del 2058) è da considerare come per diversi decenni a venire la regola del pareggio del budget sarà di fatto disapplicata, seppure avendo l'intera operazione la qualifica di «eccezionale» e transitoria perché legata al momento emergenziale. Ci sono infine due altri aspetti legati al debito che occorre richiamare: uno storico, ricordando che ci sono già stati dei precedenti. Si ricordano qua i due casi più significativi: il programma *Community Loan Mechanism* (CLM) finanziato dalla Comunità europea negli anni Settanta a seguito della crisi petrolifera e poi più volte utilizzato nel tempo; e più recentemente (proprio in questa crisi pandemica) i c.d. *social bonds* con cui è finanziato il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)<sup>37</sup> di sostegno all'occupazione e meglio conosciuto come la c.d. «cassa integrazione europea». Ma è altrettanto importante ricordare come in entrambi i casi si è

---

<sup>34</sup> M. BUTI, M. MESSORI, *Un nuovo Patto di Stabilità per finanziare la transizione e ridurre gradualmente i debiti*, in *Il Sole 24 Ore* del 15 dicembre 2021.

<sup>35</sup> L. LIONELLO, *cfr* nota, n. 5.

<sup>36</sup> ART. 125 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

<sup>37</sup> REGOLAMENTO (UE) 2020/672 DEL CONSIGLIO del 19 maggio 2020.

trattato di iniziative settoriali e «piccole» per dimensione che non hanno inciso né sulla situazione economica complessiva del Vecchio Continente né sulla sua prospettiva politica. Il secondo aspetto riguarda invece il ruolo dell'Europa proprio sul terreno del debito: senza un disegno complessivo ma procedendo di crisi in crisi, questa ha assunto sempre più spazio come soggetto finanziario e di intermediazione (incidendo, in modo indiretto, sulle politiche finanziarie e di investimento degli Stati): *Quantitative Easing*, *Pepp* e altri programmi della Bce; *Sure*; *Next Generation*, per citare i più conosciuti ma anche i più significativi dal punto di vista quantitativo, hanno sempre più spostando il debito pubblico dai Paesi membri sulle spalle delle diverse istituzioni europee che di fatto si sostituiscono o che garantiscono per gli Stati nel rapporto con gli investitori, con indubbio vantaggio per gli Stati stessi sia in termini di riduzione delle esposizioni e sia in termini di risparmio degli interessi. Una mutazione non da poco del ruolo finanziario dell'Unione rispetto ai mercati e rispetto ai governi. Per avere una stima che aiuti a comprendere l'impatto che il *Next Generation EU* ha avuto rispetto al debito e rispetto al ruolo per l'Europa nella sua acquisizione, basti pensare che, a dicembre 2021, l'Unione europea è già tra le prime realtà istituzionali per quantità di titoli di debito posseduti, in una dimensione di circa 160 miliardi di titoli. Un volume simile a quello della Germania e di altri grandi Stati del continente.

Il secondo aspetto di novità che il Regolamento UE 2020/241 introduce attiene alla *governance*, con riferimento ai meccanismi di gestione istituzionali ed economici a livello europeo. Già da anni sono emerse le diverse criticità delle regole e procedure di funzionamento nella gestione di iniziative continentali e più in generale dei meccanismi di rapporto tra le differenti istituzioni nei diversi livelli. Crisi e difficoltà di varia natura che hanno messo in luce la gravità del contesto con la maturazione della convinzione che non bastassero più e che invece necessitassero – insieme a un'iniziativa nuova – anche strumenti innovativi per la gestione dei rapporti tra Bruxelles e le capitali europee e regole per le relazioni tra le stesse istituzioni comunitarie. Con il NGEU si hanno una serie di elementi, disposizioni e dettami che – a Trattati invariati – definiscono novità che, pur non cambiando formalmente la *governance* istituzionale-economica, certamente intervengono nell'assetto complessivo europeo con innovazioni che incidono non poco. In questa direzione vanno tutta una serie di atti ufficiali della Commissione (il soggetto che ha visto crescere lo spazio della propria azione e influenza) che dal settembre 2020



hanno riguardato le modalità operative di impiego, di spesa, di redazione dei progetti, di rendicontazione e più in generale di tutte le attività legate all'attuazione delle diverse fasi del *Recovery Resilience Facility*, lasciando agli Stati membri minore discrezionalità nelle decisioni, minori margini di azione, riducendo doppi passaggi e ridondanze gestionali e aumentando invece il livello di responsabilizzazione per i governi. È inoltre utile tenere a mente che sempre sul crinale del rapporto centro-periferia, l'utilizzo delle risorse del *Recovery* non è automatico ma subordinato alla redazione (e conseguente valutazione da parte della Commissione) di Piani nazionali dettagliati (PNRR) contenenti progetti, timing, riforme, scadenze, che debbono rispettare la tempistica assegnata. I PNRR sono già stati quasi tutti presentati ed attivi (ad oggi con l'eccezione di Polonia e Ungheria) con la programmazione triennale 2021-2023 e con la possibilità che nel 2022 si possa – a livello continentale – un riesame al fine di una ripartizione definitiva dei fondi; le risorse infatti, da utilizzare con vincoli temporali rigidi, sono previste in due grosse tranche: il 70% impegnabili entro il 2022 e il restante 30% entro il 2023. Vincoli, questi appena citati, di tipo organizzativo che caratterizzano la costruzione, la gestione e la definizione dell'agenda dei Piani nazionali. Un altro elemento riguardante il rapporto tra Unione e Stati – segnando anche qua una gerarchia – è dato dal dovere che questi ultimi, nella redazione dei documenti, hanno avuto nell'attenersi a due indicazioni: essere in coerenza con le raccomandazioni specifiche per Paese redatte dal Consiglio europeo per gli anni 2019 e 2020 per ogni singolo Stato (rispetto a riforme da realizzare e criticità da affrontare); avere delle quote minime di stanziamento in alcuni specifici settori già decise in sede UE con riferimento sia all'ambito sia al *quantum*. Nel dettaglio dei contenuti dei PNRR, tale ultima indicazione riguarda almeno il 37% delle risorse per interventi in materia di transizione ecologica<sup>38</sup> e almeno il 20% da destinare alla transizione digitale. Due forti vincoli di contenuto quindi che, in particolare con riferimento alla seconda, obbliga ad assegnare circa il 57% delle risorse complessive utilizzate da ogni singolo Paese, in due soli settori (oggi di grande rilevanza economica e sociale). Sul tema delle risorse, è utile far presente come un elemento di vantaggio per gli Stati è dato dalla non previsione dell'obbligo (abituale per i fondi europei) della quota di cofinanziamento nazionale. Dei rapporti centro/periferia infine, c'è anche un altro aspetto da evidenziare e

---

<sup>38</sup> Rispettando il principio del *do no significant harm* (avendo cioè cura che le spese effettuate non abbiano ripercussioni negative sull'ambiente).

riguarda il ruolo degli organismi europei nell'esprimere una valutazione sui Piani, ponendo (anche qua) una gerarchia di fatto riferita al «chi determina che si finanzia cosa»: nella fase di valutazione dei singoli Piani – prima dell'ok formale del Consiglio – è la Commissione ad analizzare i documenti ed esprimersi, predisponendo di fatto per l'organo politico una griglia che già indica il tracciato della decisione da assumere. Vi è infine la possibilità per tutti gli Stati membri (dentro un principio/meccanismo di trasparenza e controllo reciproco sullo stato dell'arte rispetto al corretto utilizzo delle risorse comuni) di poter impugnare i documenti degli altri Paesi qualora vengano ravvisati – durante il semestre europeo che rappresenta lo spazio temporale per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati – il mancato rispetto di norme o di indicazioni contenute nelle linee guida europee. Impugnazione che può arrivare anche a far sospendere i pagamenti delle varie tranches sino a quando non vi è una decisione finale della Commissione che deve esprimersi entro tre mesi (la c.d. «clausola di emergenza»). Nella definizione dei PNRR, guardando quindi più nel dettaglio del processo complessivo della redazione dei Piani, emergono ben tre i macrovincoli di cui i Paesi devono tenere conto: le linee guida della Commissione; l'aderenza alle raccomandazioni *Country*; l'inserimento dei documenti nel semestre europeo. Vincoli che rappresentano forti condizionalità a vantaggio della dimensione sovranazionale, necessari però per garantire l'efficacia dell'iniziativa e dei Piani dentro due binari: il rispetto di tempi; il contesto di omogeneità di contenuti e meccanismi di funzionamento.

Sempre in tema di regole di funzionamento, vi è da considerare l'innovazione della *governance* istituzionale, quella che attiene sia ai compiti e alle competenze tra le istituzioni UE e sia al suo funzionamento e alla ripartizione di responsabilità. Questa è articolata – in grande sintesi – come segue: la Commissione, oltre ai compiti già indicati nel rapporto con gli Stati, nella fase operativa ha competenze e ultima parola sull'esecuzione, sull'erogazione e sul monitoraggio delle attività e delle riforme previste nei piani nazionali così come sono finanziati. L'Esecutivo europeo è formalmente l'interlocutore principale degli Stati: dal supporto alla pianificazione degli interventi, alla vigilanza sui progetti e la loro rispondenza agli obiettivi indicati. È il soggetto con cui vengono siglati i singoli accordi (contratti) tra Bruxelles e le capitali nazionali, contenenti le regole di ingaggio per la gestione dei Piani, e anche quello che formalmente emette i pagamenti agli Stati in conformità ai risultati della procedura d'esame. Anche tale

disposizione trova fondamento nei Trattati, l'art. 317 primo comma del TFUE assegna infatti alla Commissione il compito di «eseguire il bilancio [...] tenendo conto dei principi di gestione finanziaria»<sup>39</sup>. Il ruolo della Commissione inoltre, ha altri due modi di condizionamento: attraverso il parere necessario del Comitato economico e finanziario che si esprime sui singoli PNRR; attraverso l'intervento di uno o più Stati che ritenga/no che vi siano gravi deviazioni rispetto all'adempimento degli impegni di un determinato Piano, potendo quindi chiedere al Presidente del Consiglio europeo che la questione sia affrontata appunto in sede di Consiglio, in entrambi i casi è la Commissione a bloccare l'esborso di risorse sino a quando il Consiglio non affronta la questione. Sempre rispetto alla *governance* istituzionale, per stare invece ai compiti del Consiglio, l'organismo formato dai Capi di Stato e di governo ha il compito di approvare, a maggioranza qualificata, i singoli Piani (dopo l'istruttoria di merito realizzata dalla Commissione) ed esprime anche un voto formale anche nei diversi passaggi che si dovessero avere con riguardo a modifiche, integrazioni, sospensioni. Infine il Parlamento europeo che, dopo aver svolto un ruolo primario durante la fase di approvazione del Regolamento del *Recovery* e sul QFP, viene relegato in una posizione un po' più marginale rispetto alle dinamiche di operatività: gli viene garantita l'informazione costante e l'aggiornamento sull'andamento complessivo attraverso una relazione annuale redatta dalla Commissione mentre le sue commissioni competenti hanno la possibilità di chiedere notizie specifiche sull'attuazione del NGEU e su questa esprimere pareri di cui si deve tenere conto nella gestione. Come fa notare Gianluca Contaldi, emerge la curiosità che l'ambito di coinvolgimento e confronto in cui si colloca la partecipazione dell'Assise di Strasburgo, «vertono non sulla definizione degli obiettivi economici, ma soltanto sul livello di attuazione dei Piani nazionali o sul funzionamento complessivo del sistema»<sup>40</sup>. Anche i Parlamenti nazionali escono indeboliti dal circuito decisionale del NGEU con un loro arretramento nel ruolo di controllo, che non va oltre l'informativa cui è tenuto il Parlamento europeo nei confronti delle Assemblee nazionali, e un'assenza di ruolo rispetto al momento delle scelte inoltre, nell'organizzare i propri lavori negli anni a venire, il Parlamento italiano non potrà non tenere conto delle priorità e dall'impostazione che stanno alla base del PNRR. Da questa panoramica su ruoli e competenze delle

---

<sup>39</sup> ART. 317 TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

<sup>40</sup> G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in Studi sull'integrazione europea, n. 2 del 2021.

istituzioni Ue rispetto ai compiti loro assegnati dal Regolamento 2020/241 che definisce *governance* gestionale e regole di utilizzo dei fondi, appare evidente come autorità e profilo della Commissione Europea vengano rafforzati sia con riferimento al meccanismo decisionale che viene accentrato su questo organismo e sia rispetto alla politica economica dell'Unione definendo un livello diverso e più alto di integrazione rispetto al mero «coordinamento» in capo all'Eurogruppo per le politiche economiche dei singoli Stati.

Il terzo profilo di interesse e novità dato dal *Next Generation EU* è quello che riguarda il *change* che determina rispetto ad altri due elementi: la rinnovata attenzione alle Politiche pubbliche; una ancora più vigorosa (rispetto ad oggi) forza delle condizionalità, in particolare con riferimento allo Stato di diritto ed alla parità di genere.

Partendo dalle politiche pubbliche, come ha evidenziato Luigi Fiorentino, «il NGEU ed i Piano di Ripresa e Resilienza delinea proprio un cambiamento profondo, per politiche, approcci, *governance*, apparati, con l'obiettivo di fondo di intervenire con riforme negli ambiti sui quali l'Europa nel corso degli anni ha sollecitato i Paesi ad agire»<sup>41</sup>. Soffermandoci infatti sul pre pandemia, viene in risalto come l'attenzione alle politiche, fosse «limitata» alle politiche economiche, di bilancio e di gestione delle finanze, con un ruolo della normativa comunitaria che in questi ambiti è cresciuto nel tempo. Nell'ultimo decennio, lo spazio delle decisioni di Bruxelles si è sempre più ampliato a discapito o condizionando, anche le normative nazionali con l'obiettivo (dichiarato) di determinare tre elementi: convergenza tra le economie dei Paesi membri dell'Unione; convergenza nelle regole di finanza; perseguimento dell'equilibrio di bilancio. In sostanza la «disciplina di finanza» (che consiste nello stabilire delle regole di finanza pubblica e di bilancio che tutti gli Stati devono rispettare) è stata (e a normativa invariata lo è ancora) la regola base dei rapporti tra gli Stati dell'Unione e di regolazione delle politiche pubbliche. Con una serie di normative<sup>42</sup> che si sono succedute nel tempo – dal 1997 con l'importante passaggio della strutturazione del Patto di Stabilità e Crescita e poi via via con i successivi interventi che lo hanno riguardato, strutturando sempre più la *governance* economica europea – si è definito un sistema sempre più complesso e

---

<sup>41</sup> L. FIORENTINO, *intervento di presentazione del volume Next Generation EU e Pnrr italiano* di Giacomo D'Arrigo e Piero David, Rubbettino, 2022.

<sup>42</sup> Gli Artt. 119, 120, 121 e 126 del TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA ne rappresentano la base giuridica.

tecnicista che, davanti a cambiamenti e crisi, si è sempre più spesso trasformato in limite con molta rigidità e poca capacità di adattamento ad intervenire in contesti diversi da quelli per i quali è stato immaginato e utilizzato. Le parole di Luigi Fiorentino: il «valore dell'amministrare che spesso è finito sepolto in cavilli e adempimenti, snaturando così anche la missione delle amministrazioni pubbliche»<sup>43</sup> aiutano a spiegare meglio tale limite. Ad occuparsi delle politiche pubbliche vi sono state anche le raccomandazioni specifiche per Paese, meglio conosciute come *Country Specific Recommendations* (CSR), pubblicate annualmente dalla Commissione. Le CSR rappresentano uno dei mezzi principali – non vincolanti – di rapporto tra l'Unione (livello centrale), il Paese (livello periferico) e le loro politiche pubbliche, definendo indirizzi nelle attività rispetto a interventi e riforme necessarie per omogeneizzare a livello continentale il contesto normativo in specifici settori. Con il NGEU si ha una svolta: non più meccanismi di vincolo (PSC) e indicazioni (CRS) ma sostegno e incentivi verso alcune politiche e settori rispetto a penalizzazioni in altri differenti ambiti. Si struttura cioè un metodo per influire in modo ancora più determinante su economie, politiche e normative: con il *Recovery* si assiste cioè al primo vero passo nella direzione dello «sviluppo di una politica macroeconomica europea»<sup>44</sup>. Nel concreto questo si realizza sia attraverso il finanziamento di alcuni settori e politiche piuttosto che altre, sia attraverso il vincolo di spesa in determinati ambiti (vedi l'esempio del sostegno per le iniziative e attività in favore della transizione ambientale ed energetica), condizionando così le politiche dei singoli Stati rispetto ad obiettivi macroeconomici su scala continentale (es. raggiungere la neutralità climatica nel 2050). Il cambio di paradigma determinato dal *Next Generation EU* rispetto al passato – quando era solo vincolo del coordinamento del PSC e le CRS a «guidare» la politica economica ed orientare quindi il tipo di sviluppo economico – è notevole e favorisce, incentivandole concretamente ed in maniera omogenea su scala continentale, lo sviluppo di politiche nuove che riguardano l'economia *green*, la transizione ambientale, l'innovazione tecnologica, la coesione e l'investimento sul capitale umano. I PNRR nazionali, nella loro stesura sono stati quindi tenuti a indicare tra le loro attività ed in coerenza con tali avvertenze, le priorità di investimento e di riforme

---

<sup>43</sup> L. FIORENTINO E E. PINTUS, *Innovare la pubblica amministrazione*, Rivista Italiana di Public Management, vol. 1, n. 1, gennaio 2018.

<sup>44</sup> L. LIONELLO *cft* nota, n. 5.

e le misure da finanziare, coerentemente con le indicazioni specifiche del Regolamento UE 2020/241, con le linee guida della Commissione e con le raccomandazioni Paese.

L'altro aspetto di tipo contenutistico che rappresenta una innovazione è dato dal sistema di condizionalità con particolare riferimento alla parità di genere e allo Stato di diritto. Accanto ai profili che riguardano le condizionalità propriamente tecniche o economiche il *Next Generation EU* ne introduce altre che hanno natura più politica intervenendo su temi a cui gli Stati debbono dare attenzione attraverso normative nazionali «vincolate» al diritto europeo. In particolare, si fa riferimento ai temi del riconoscimento, garanzia e fruizione dei diritti della persona e della piena funzionalità e indipendenza dei sistemi giudiziari. L'incidenza pratica di questi aspetti si è già manifestata nel concreto nella non autorizzazione dei PNRR di Ungheria e Polonia che ha proprio in queste disposizioni le motivazioni principali dei due stop. Con riferimento alla parità di genere, anche considerando la rilevanza che l'argomento ha assunto nel dibattito pubblico e l'impegno che le istituzioni europee e nazionali stanno mettendo rispetto al profilo della parità di genere e del recupero del *gap gender*, sono diverse le implicazioni tecniche di cui si è dovuto tener conto in fase di stesura e attuazione dei Piani. Il *Recovery UE* (e documenti correlati) ha dato la giusta attenzione ai richiami dell'Unione rispetto ai divari sociali, tenendo a mente che il tema delle pari opportunità, traslato nei vari Piani nazionali, si inserisce nella strategia più ampia che, fondandosi sul TFUE<sup>45</sup>, ne fa uno dei principi orizzontali del bilancio pluriennale dell'Unione per il settennio 2021-2027, e che a marzo 2020 ha visto la Commissione definire una strategia quinquennale sul tema: *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*<sup>46</sup>. Documenti che in attuazione di QFP e NGEU, in particolare sul versante del mercato del lavoro, si determina che siano previste misure che garantiscano tre aspetti: a) prospettiva di genere; b) bilancio di genere; c) valutazione dell'impatto di genere sia *ex ante* che *ex post*. Nel dettaglio del *Next Generation EU* da attuare, valutando i diversi richiami contenuti<sup>47</sup> è quindi necessario: in tema di partecipazione al mercato del lavoro: garantire e rafforzare la parità di trattamento, le condizioni, l'avanzamento, le retribuzioni

---

<sup>45</sup> ART. 8 TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

<sup>46</sup> COMMISSIONE EUROPEA, COMUNICAZIONE COM(2020) 152 FINAL del 5 marzo 2020.

<sup>47</sup> Art. 4 del Regolamento e criterio di valutazione n. 3; “considerato” n. 28 del Regolamento; art. 18 lettera “c” del Regolamento e “considerato” n. 39; art. 18 lettera “o”, e in linea con l'obiettivo n. 5 del *Sustainable Development Goals* – SDG).

tra uomini e donne; mentre in tema di accesso alle pari opportunità, i diritti di trattamento senza subire nessun tipo di discriminazione. I PNRR nazionali hanno quindi dovuto indicare sezioni e progetti che contribuiscono a ridurre i divari di genere mentre la Commissione europea, per parte sua, ha dettagliato, attraverso linee guida operative, come e dove i Piani debbano declinare tutto ciò, inserendo nel *template* un apposito paragrafo denominato *Gender equality and equal opportunities for all* posizionato nell'introduzione generale dei singoli documenti da compilare. Insomma, l'attenzione a questo aspetto non è limitata solo a un richiamo di carattere generale ad uso mediatico, ma è formalizzata anche in procedure, attività e obiettivi che gli Stati hanno dovuto tradurre in provvedimenti concreti. Con riferimento invece al secondo aspetto riferito alla categoria delle condizionalità «politiche» – lo Stato di diritto, così come elaborato dalla Corte di giustizia a partire dal 1986<sup>48</sup>, che per la prima volta utilizza la formula «Comunità di diritto» richiamando il Trattato dell'Unione Europea e la Carta dei Diritti Fondamentali<sup>49</sup> per la tutela giurisdizionale dei valori fondamentali e dello Stato di diritto appunto<sup>50</sup> – è da far presente innanzitutto come tale condizionalità pur non apparendo più come un vincolo formale espressamente previsto (era previsto nella prima stesura della bozza di Regolamento), è comunque presente attraverso due “canali” che permettono a soggetti esterni al singolo Stato di “controllare” dell'applicazione dello Stato di diritto. Segnatamente tale possibilità sta in capo: sia alla Commissione, che ha facoltà di svolgere un'attività di monitoraggio/analisi; e sia ai singoli Paesi, che possono effettuare in sede di Semestre europeo delle richieste di chiarimento. In entrambi i casi lo Stato chiamato in causa è obbligato a dare riscontri e si può incorrere nella penalizzazione massima della sospensione delle risorse. Fuori dal perimetro del Regolamento istitutivo del *Next Generation EU* (il 2020/241), a segnare il tema delle condizionalità dello Stato di diritto è il Regolamento UE 2020/2092 (entrato in vigore il 1° gennaio del 2021 e richiama direttamente proprio la nozione di Stato di diritto) che si occupa di definire il regime delle condizionalità prevedendo l'adozione di misure da parte delle istituzioni europee quando vi siano decisioni degli Stati che “compromettono o rischiano seriamente di

---

<sup>48</sup> SENTENZA 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento Europeo*.

<sup>49</sup> ARTT. 2 e 19 del TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA e ART. 47 della CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI.

<sup>50</sup> M. MESSINA (a cura di), I valori fondamentali dell'Unione Europea a 60 anni dai Trattati di Roma, Editoriale Scientifica, dicembre 2017.

compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione"<sup>51</sup> indicando tra le cause di tali decisioni anche «le minacce all'indipendenza della magistratura» e definendo così un legame diretto tra la tutela degli interessi finanziari UE, i principi dello Stato di diritto e l'autorizzazione a intervenire da parte delle strutture di Bruxelles. C'è da dire che dal punto di vista dell'applicazione pratica di questo strumento, il meccanismo ipotizzato – burocratizzato – non lo rende immediatamente «funzionante», ma certamente formalizza una decisione e un percorso da cui è difficile tornare indietro. Nel concreto dell'applicazione pratica, il 16 di febbraio 2022 la Corte di Giustizia dell'UE<sup>52</sup> si è pronunciata sul ricorso che era stato presentato da Polonia e Ungheria al Regolamento contro il meccanismo di condizionali sullo Stato di diritto, respingendo tale ricorso e confermando invece sia la centralità del principio che lega l'erogazione dei fondi europei (il NGEU tra questi) al rispetto del diritto e dei valori dell'Unione e sia che il Regolamento sulla condizionalità, «ha una base giuridica adeguata, è conforme con il procedimento previsto dall'articolo 7 del Trattato e rispetta in particolare i limiti delle competenze attribuite all'Unione e il principio di sicurezza giuridico». Nelle sue motivazioni la Corte ha spiegato che «il rispetto da parte degli Stati membri dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda, che sono stati identificati e condivisi dai medesimi, e che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune a tali Stati, tra i quali lo Stato di diritto e la solidarietà, giustifica la fiducia reciproca tra tali Stati. Poiché tale rispetto costituisce quindi una condizione per il godimento di tutti i diritti derivati dall'applicazione dei Trattati a uno Stato membro, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori»; e sempre secondo i giudici UE, il meccanismo di condizionali sullo Stato di diritto «può entrare nella competenza, conferita dai Trattati, di stabilire regole finanziarie relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione». I governi di Varsavia e Budapest, tra le diverse contestazioni promosse, avevano sostenuto il fatto che il meccanismo non definisse proprio la nozione di «Stato di diritto» né i suoi principi. una tesi questa che è stata smentita dai giudici di Lussemburgo che hanno infatti sottolineato come «i principi contemplati nel Regolamento, in quanto elementi costitutivi di tale nozione, sono stati ampiamente

---

<sup>51</sup> ART. 4 del REGOLAMENTO UE 2020/2092.

<sup>52</sup> SENTENZE 16 febbraio 2022, causa C-156/21 *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*; causa C-157/21 *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.



elaborati nella sua giurisprudenza, che tali principi trovano la loro fonte in valori comuni riconosciuti e applicati anche dagli Stati membri nei loro rispettivi ordinamenti giuridici e che essi derivano da una nozione di Stato di diritto che gli Stati membri condividono e a cui aderiscono». Il deliberato della Corte di Giustizia dell'UE traccia una strada che indica come la forza della condizionalità politica dell'Unione rispetto al vincolo che lega l'assegnazione di risorse e il rispetto del diritto europeo sia molto forte e crescente. Oggi l'attenzione è sulla definizione delle linee guida sull'attuazione concreta del meccanismo, linee guida che devono essere predisposte dalla Commissione.

Appare evidente, alla luce di queste riflessioni, come il livello di condizionamento esercitato dall'Europa rispetto ai vincoli dei Trattati e del diritto UE sia molto alto e come proprio la questione del RRF abbia permesso all'Unione (e alla Commissione come principale istituzione con poteri esecutivi) di utilizzare strumenti che vincolano la concessione delle risorse per i PNRR all'affermazione di una rilevanza (per certi aspetti supremazia) di diritto, valori, orientamenti e politiche comunitarie. Non in un contesto di contrapposizione o di superiorità rispetto agli Stati membri, ma per la realizzazione di un comune interesse – definito nell'adesione libera ai Trattati dell'UE – finalizzato a un condiviso orizzonte di miglioramento economico e sociale in un meccanismo politico-istituzionale che rinforza il profilo della *governance* centrata a livello di Bruxelles a discapito della modalità intergovernativa di funzionamento dell'Europa. È da notare come questa vicenda, che lega la concessione di fondi europei alla piena attuazione dello Stato di diritto, non riguardi solo il rapporto tra centro (l'Unione) e la periferia (gli Stati membri) ma tocchi anche il rapporto a livello di singoli Stati. Infatti (seppure, al momento in cui scriviamo, non è stato ancora attivato da nessun governo) è stato previsto un apposito meccanismo comunemente denominato «freno di emergenza», strutturato sulla falsariga di quello già contemplato in altre politiche europee<sup>53</sup>, che permette agli Stati che ritengano ci siano motivazioni per farlo, di chiedere di sospendere la procedura legislativa per un certo lasso di tempo. Un congegno che il gruppo dei «Paesi frugali» (quelli cioè meno inclini alla condivisione di debito comune tra Stati europei) ha voluto richiamare in sede di via libera all'ok all'iniziativa RRF.

---

<sup>53</sup> si vedano a riguardo gli artt. 48, 82, 83, 86 e 87 del TFUE che fanno riferimento alla previsione del “freno di emergenza” in diversi ambiti, dalla sicurezza sociale dei lavoratori migranti alla cooperazione giudiziaria, dalla tutela degli interessi finanziari dell'Unione alle misure di polizia.

Sostegno ad alcuni settori, politiche pubbliche, parità di genere, Stato di diritto: in estrema sintesi, rispetto al tema delle condizionalità, si può dire che queste, al netto dei profili di innovazioni tecniche introdotte, contribuisce a garantire l'efficacia dell'iniziativa del NGEU attraverso la funzionalità dei Piani e il rispetto di tempi in un contesto di omogeneità di contenuti e meccanismi di andamento. Iniziando a tirare le somme si può quindi certamente affermare che il *Next Generation EU* rappresenta un passo significativo nella direzione dell'integrazione e del rafforzamento della dimensione europea considerando che: aumenta l'importanza delle risorse comunitarie; determina il percorso di debito europeo condiviso; sovraesponde la Commissione nel rapporto con i governi e con i meccanismi delle condizionalità legate a concessione e gestione delle risorse; si ha un metodo per influenzare sviluppi macroeconomici, politiche e normativa.

#### **4. Il PNRR italiano: governance e impatto sulla Pa**

A livello nazionale il PNRR è il documento predisposto dall'Italia per accedere ai fondi del *Next Generation EU* ed indica in modo dettagliato come l'Italia intende utilizzare tali risorse entro il 2026 (anno di rendicontazione del Piano). Complessivamente le risorse del PNRR sono 191,5 miliardi di euro divisi tra risorse a debito ed a fondo perduto, da spendere in attività, iniziative e progetti divisi in 6 missioni<sup>54</sup>. Il Piano prevede il vincolo di spesa nel Mezzogiorno del 40%<sup>55</sup> delle risorse e contiene 527 obiettivi (concordati con la Commissione Europea e divisi tra *target* e *milestones*) per il raggiungimento dei quali sono state previste una serie di riforme distinte in: orizzontali (trasversali e necessarie per aumentare efficienza del Paese e capacità di attrazione di investimenti esteri), abilitanti (finalizzate alla semplificazione della legislazione), di accompagnamento (per rafforzare la coesione economica e sociale della nostra comunità). A differenza di altri programmi e fondi UE, la novità principale del PNRR sta nel fatto che pianificazione degli investimenti, cronoprogramma della spesa, monitoraggio su attuazione e approvazione di riforme, sono tra loro legati da un'unica impostazione vincolata al raggiungimento di traguardi e obiettivi con un timing

---

<sup>54</sup> 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per la mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

<sup>55</sup> Emendamento promosso dal governo al DL n. 77 del 2021 "*Governance e Semplificazioni*", approvato il 16 luglio 2021 dalle Commissioni I e VIII della Camera, con la previsione del vincolo di destinazione di risorse economiche pari al 40% dei fondi complessivi, cioè 82 miliardi delle risorse territorializzabili del Piano e del Fondo complementare.

estremamente breve (entro cui raggiungerli) e rigido (sforarlo implica penalizzazione). Una iniziativa centrata su semestri, in cui il conseguimento di *milestones* e *target* è condizione necessaria per ottenere i fondi per le attività del semestre successivo. Si tratta insomma di una iniziativa *performance based* (si paga la tranche stabilita al raggiungimento degli obiettivi, anche indipendentemente dai costi sostenuti) e ciò rende centrale sia il meccanismo di *governance* delle decisioni e sia l'organizzazione della macchina amministrativa determinando di fatto un impatto di innovazione sul funzionamento delle strutture. In Italia, come in Europa, si assiste così ad una (nuova) centralità alle strutture pubbliche, attraverso scelte indicate dal NGEU e previste nei PNRR. Tra questi, quello italiano è molto focalizzato proprio sulla Pa e sulla sua riforma e rilancio<sup>56</sup>.

Come detto, ad occuparsi del meccanismo di funzionamento del Piano italiano è il DL n. 77 del 2021 che espressamente si intitola «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» che definisce sia l'autorità chiamata a decidere e gestire (con un sistema che vede due riferimenti forti nella «Cabina di Regia» di Palazzo Chigi e nel «Servizio Centrale per il PNRR» incardinato al MEF), sia procedure e normativa per l'attuazione del Piano. Un meccanismo che vede, riassumendo in maniera semplificata: a) una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri guidata dal Premier che svolge compito di indirizzo e coordinamento politico tramite la Segreteria tecnica e il raccordo con due Comitati interministeriali (per la transizione digitale e per la transizione ecologica<sup>57</sup>); b) un centro tecnico/operativo al MEF che agisce in modo cooperativo con gli uffici simili costituiti nei singoli ministeri; c) due strutture con specifiche funzioni: una consultiva rivolta alle parti sociali (Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale) e una operativa finalizzata allo snellimento e funzionalità delle norme (Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolamentazione); d) la previsione di meccanismi d'informazione e coinvolgimento del Parlamento anche attraverso un rapporto stabile con le Commissioni parlamentari competenti che sono chiamate a svolgere monitoraggio, valutazione e formulazione di osservazioni. Proprio il tema del coinvolgimento del

---

<sup>56</sup> G. D'ARRIGO E P. DAVID, *Next Generation EU e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022.

<sup>57</sup> Entrambi i Comitati citati sono disciplinati dal DL n. 22 del 1 marzo 2021.

Parlamento è stato recentemente oggetto di dibattito<sup>58</sup> che ne ha evidenziato alcune criticità. L'impostazione centralizzata del Piano, oltre che dallo schema sopra esposto<sup>59</sup>, viene confermata anche da altri due elementi qua accennati: la responsabilità delle attività/iniziativa è in capo alle amministrazioni centrali (definite per questo «titolari» degli interventi) rispetto a regioni, comuni e altre amministrazioni che sono qualificate come «soggetti attuatori»; la previsione di “poteri sostitutivi” molto ampi in capo al Governo per intervenire lì dove ci siano ritardi, contrarietà, inadempienze e sostituirsi appunto negli interventi. Inoltre, sempre il livello centrale, incide non poco sugli aspetti di pianificazione e programmazione della Pa territoriale rispetto a monitoraggi, vincoli, obiettivi ed anche organizzazione delle strutture per partecipare e competere in modo proattivo a bandi, avvisi e gestione di risorse e progetti, conformandosi a disposizioni che vanno in questa direzione. È da evidenziare come la formula di bandi/avvisi possa registrare per i Comuni una criticità: gli investimenti rischiano di vedersi realizzati lì dove ci sono amministrazioni più efficienti e quindi maggiormente attrezzate e con uffici più organizzati, con il conseguente rischio che le risorse arrivino lì dove le dotazioni di strutture sono quindi maggiori. Più in generale c'è da dire come il PNRR (ed i suoi meccanismi di gestione) impatti sulle strutture pubbliche in modo considerevole, sia nella forma e sia nell'approccio che genera. La Corte dei Conti ha infatti confermato<sup>60</sup> come la *governance* individuata esprima, sotto il profilo della responsabilità, il «peso» che viene assegnato alle amministrazioni centrali indicate, come accennate in precedenza, le sole «titolari» degli interventi e differenziate dalle altre amministrazioni territoriali (Regioni, Comuni, Università, altre) indicate «soggetti attuatori», calcolando che sul fronte delle risorse, ben il 37% (circa 70 miliardi) sono ascrivibili alla localizzazione territoriale rispetto al 63% (121 miliardi) che sono della componente nazionale dell'amministrazione<sup>61</sup>, mentre considerando le Regioni, Sicilia, Lombardia e Campania

---

<sup>58</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *lettera dei capigruppo alla Presidente del Senato in sede di conversione del DL 36 del 2022*, 24 giugno 2022.

<sup>59</sup> Il DL n. 77 del 2021 dispone che, ad eccezione della Cabina di Regia composta da Premier, ministri e sottosegretari, nessuna delle altre strutture della *governance* del PNRR siano soggette a *spoils system*.

<sup>60</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr*, del marzo 2022.

<sup>61</sup> Nel dettaglio delle strutture centrali, si può notare come il Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili sia il più coinvolto con il 24,7% dei 121 miliardi considerati, a seguire il Ministero della transizione ecologica (con il 24,6%) ed il Ministero dello sviluppo economico (per il 15%). Mentre tra gli enti attuatori la presenza più massiccia è quella dei Comuni (36 miliardi), poi le Regioni (17 miliardi) e le Università (8 miliardi).

sono i territori premiati nella ripartizione complessiva dei fondi<sup>62</sup>. Una prima analisi del PNRR attraverso la lente della Pa è utile anche per definire la tipologia degli atti normativi come ipotizzati in relazione al raggiungimento degli obiettivi. Per la parte degli obiettivi europei assegnati, si hanno: normativa settoriale per il 63% dei provvedimenti; atti amministrativi il 15,6%; misure di semplificazione il 12,6%; accordi e protocolli di intesa il 4,4% per concludere con studi preliminari e linee guida il 3,7% e normativa relativa alla *governance* lo 0,7%. Con riferimento invece ai traguardi operativi, le tipologie di atti previsti sono: piani di riparti e trasferimenti il 2,6%; monitoraggio il 5,1%; piani operativi per il 10,3%; progetti il 24,4% e procedure ad evidenza pubblica il 57,7%<sup>63</sup>. Tale elencazione di dati è utile per dare un accenno su come il PNRR stia impattando sulle strutture amministrative, in particolare attraverso tre direttrici: a) gli aspetti dell'organizzazione degli apparati, con l'insediamento di strutture ad hoc per la gestione ed il monitoraggio; b) Il rinforzo delle strutture attraverso il potenziamento di capacità assunzionale e amministrativa; c) La omologazione generata da linee guida, circolari, istruzioni tecniche, per le amministrazioni ed i rapporti centro/periferia ed il funzionamento dei poteri sostitutivi. Tale attenzione alla Pa è importante perché sono le amministrazioni che si trovano a dover: realizzare i singoli interventi; gestire le risorse; effettuare i controlli; adempiere alle procedure; effettuare i monitoraggi e rendicontazione: un complesso di attività che con la gestione del PNRR si sono notevolmente amplificate. Con il DL n. 80 del 2021 (che si occupa del rafforzamento della macchina amministrativa attraverso piani assunzionali e semplificazione delle procedure concorsuali) si è provato a venire incontro alle esigenze delle Pa territoriali. Si aggiunga inoltre che sono stati avviati anche dei primi allentamenti di due provvedimenti che avevano di fatto bloccato per circa un decennio l'accesso al ricambio del personale pubblico, ci si riferisce cioè alle limitazioni delle assunzioni e l'arresto del meccanismo del *turnover*, la limitazione cioè delle assunzioni di nuovo personale in sostituzione di quello cessato per pensionamento (tale blocco, con qualche eccezione per categoria, è stato attivo dal 2008). È opportuno accennare come il comparto dei pubblici dipendenti in Italia abbia attraversato anche per questi motivi varie fasi e dimensioni con una riduzione di 267.000 unità tra il 2008 e il 2020, sino ad arrivare, anno di riferimento il

---

<sup>62</sup> MEF, dati comunicati in sede di audizione parlamentare del Ministro dell'Economia e Finanze Daniele Franco, 23 febbraio 2022.

<sup>63</sup> CORTE DEI CONTI, cfr nota, n. 44.

2021, ad impiegare 3,36 milioni di persone con un rapporto tra unità di lavoro annue e popolazione del 5,7%<sup>64</sup>. In un'ottica di sguardo complessivo, è importante collocare questi numeri ed il blocco del turnover dentro un contesto più generale che riguarda la nostra società, un contesto in cui questo provvedimento ha fatto da meccanismo amplificatore di altre due tendenze già in atto: l'invecchiamento della popolazione e la riforma pensionistica; entrambi infatti hanno inciso sull'innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici italiani che è oggi di 50 anni<sup>65</sup> rendendola tra le più alte d'Europa (la Ragioneria Generale dello Stato dettaglia come quelli italiani siano i dipendenti pubblici più anziani tra i Paesi Ocse<sup>66</sup>). Sempre con riferimento alla Pa, appare infine utile richiamare anche il DL n. 36 del 2022<sup>67</sup> che interviene con ulteriori riorganizzazioni e semplificazioni, riduzioni di tempi, interventi normativi, processi assunzionali. Usando una espressione che abbiamo imparato a conoscere durante la pandemia, potremmo dire che rappresenta un *booster* per l'attuazione del Piano (e per il riconfermato ruolo della centralità delle strutture pubbliche in particolare quelle centrali). In parallelo a tale percorso in supporto dei territori, si è verificato un diverso fenomeno di omologazione: circolari, linee guida e istruzioni tecniche, hanno sempre più segnato linee di attività comportamentali e specificazioni operative a cui le strutture pubbliche, con particolare riferimento a quelle territoriali, sono chiamate ad attenersi in fase di applicazione, redazione, selezione e controllo dei progetti del PNRR. Documenti questi che in gran parte normano e/o dettagliano quanto previsto da NGEU o PNRR ma che nella sostanza incidono anche sulla Pa, con il risultato pratico rispetto agli uffici che le devono applicare, di comprimere spazi di decisione, limitare le scelte, orientare le attività, impostare le iniziative procedurali. Tutto ciò con schemi, vincoli e indicazioni che definiscono percorsi omogenei per gli uffici ed il personale coinvolto nel Piano ai differenti livelli. E che si auspica, per dirla con Luigi Fiorentino, partecipino ad uno sforzo per «aumentare la coesione tra i vari livelli di governo»<sup>68</sup> avendo la consapevolezza che il PNRR sembra introdurre (nell'impostazione e nei provvedimenti conseguenti) aspetti di innovazione

---

<sup>64</sup> OSSERVATORIO DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI, elaborazione su dati Istat 2021.

<sup>65</sup> FORUM DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Ricerca "lavoro pubblico 2021"*, luglio 2021

<sup>66</sup> RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto annuale del personale*, maggio 2022.

<sup>67</sup> "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR", meglio noto come "DL PNRR 2", 30 aprile 2022

<sup>68</sup> B. G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, *La Gestione del Recovery Plan, le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, agosto 2021.

nella pubblica amministrazione. Ovviamente l'impatto del PNRR sulla Pa è significativo e va ben oltre queste prime riflessioni, che hanno l'obiettivo di proporre una iniziale direttrice di lavoro che sarà possibile approfondire a valle non soltanto degli aspetti organizzativi ma alla luce degli effetti concreti generati. Possiamo comunque già dare per acquisiti due elementi: la consapevolezza del ruolo centrale della pubblica amministrazione e del *public management*. La prima come la struttura principale da rinforzare per lo Stato, il secondo come metodo caratterizzante il lavoro moderno della Pa. Entrambi centrali sia per attuazione del Piano e sia per misure e programmi di natura europea o nazionale; senza un'amministrazione efficiente e senza un metodo funzionale, non si raggiungeranno i risultati attesi. Il «ritorno dello Stato» e la centralità delle sue strutture rischiano di consegnare una realtà non funzionante se non adeguatamente aggiornata nell'approccio e nelle procedure.

Il PNRR per la parte economica (che tocca tutti) e per la parte di gestione (che coinvolge tutti) rappresenta una sfida collettiva unica. L'ultima simile per portata e impatto rispetto alla comunità nazionale è rappresentata da un altro passaggio realizzato sempre di livello europeo, che allo stesso modo ha segnato un «cambio di fase»: l'adesione all'Euro, scelta che si è rivelata più che mai giusta.

## **5. Conclusioni: valore e prospettiva di NGEU e PNRR**

Il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) – come osservato – costituisce un elemento di innovazione sotto vari profili. Già a partire dal quadro e dal complesso degli atti normativi che ha generato e dalla base giuridica scelta per questa iniziativa. Base giuridica che trova nell'art. 175 TFUE (dedicato alla «Coesione economica, sociale, territoriale») il proprio fondamento e riferimento nel diritto primario dell'Unione. Alcuni studiosi come Bruno De Witte<sup>69</sup> ritenevano più adatto a tale scopo l'art. 122 TFUE nella misura in cui prevede la possibilità di adottare misure necessarie in caso di crisi economica ma probabilmente, anche con l'intenzione di guardare al futuro distaccandosi dalla fase emergenziale dell'epidemia e per non fare riferimento alle contestate misure adottate durante la crisi finanziaria del 2008, oltre che per la probabile intenzione di articolare una prospettiva temporale nuova e positiva che già a partire dal nome (*Next*

---

<sup>69</sup> B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, giugno 2021.

*Generation UE*) ha indicato tale direzione di slancio nuovo per il continente, l'art. 175 del Trattato è apparso quello più indicato anche considerando il suo profilo di maggiore attenzione rispetto all'equilibrio istituzionale. In tal senso sono importanti le riflessioni di Gianluca Contaldi<sup>70</sup> sul fatto che il NGEU non sia una iniziativa emergenziale ma di investimento europeo. Una iniziativa che pare introdurre un modello che potrebbe diventare, se dovesse funzionare, anche lo *standard* nella gestione di risorse<sup>71</sup> e programmi UE.

Non si tratta, come già avvenuto altre volte in passato, di una iniziativa di solo supporto finanziario – per quanto il quantum complessivo erogato, 750 miliardi di euro, sia molto alto – ma di un sostegno per istituzioni, comunità e privati, con meccanismi di funzionamento innovativi finalizzati in parte alla spesa ed in parte alla realizzazione di riforme. Per quanto riguarda l'Italia, che il PNRR (ed il NGEU) stia funzionando è confermato sia dalla ricezione di tutte le rate semestrali di cui ad oggi è stato possibile richiedere l'esborso, e sia dal fatto che la stessa Commissione Europea ha confermato tale andamento<sup>72</sup>.

Al netto degli aspetti economico/finanziari, probabilmente il vero «valore» del *Next Generation EU* è quello di essere – per usare le parole di Luisa Torchia – un esercizio di apprendimento: «la disciplina europea del meccanismo impone che per accedere alle risorse l'Italia sia in grado di programmare e progettare gli interventi in tempi rapidi. Che di questi interventi siano chiari i tempi di realizzazione e l'impatto. Che siano misurabili e misurati nel corso della realizzazione gli obiettivi intermedi e finali come condizione per il pagamento dei fondi. Che, quindi, il meccanismo di monitoraggio e rendicontazione dei risultati sia subito strutturato. Che i tempi di realizzazione siano rispettati e che nel 2026 gli interventi siano conclusi»<sup>73</sup>. Sta quindi proprio qua il valore del *Recovery Plan*: mettere in pratica, progettare, valutare a priori e posteriori, realizzare in tempi definiti e senza rinvii o dilazioni: nella sostanza, assumere impegni realistici e mantenerli. Per usare nuovamente le parole della Torchia «il valore del *Recovery Plan* non sta tanto nelle

---

<sup>70</sup> G. CONTALDI, op. cit., nota 25.

<sup>71</sup> P. CASALINO, *Recovery and Resilience Facility: genesi, finalità, modalità di attuazione, monitoraggio e controllo di uno strumento unico nel panorama dei programmi dell'Unione Europea*, in Aa., *Recovery Fund e ruolo della Corte dei Conti*, in Rivista della Corte dei Conti, quaderno n. 1 2021.

<sup>72</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Raccomandazione del Consiglio COM(2022) 616 FINAL, 23 MAGGIO 2022.

<sup>73</sup> L. TORCHIA, L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR, in Fondazione Astrid, 17 marzo 2021.



ingenti risorse, quanto nell'imporre la necessità di progettare, valutare e realizzare i progetti in tempi definiti. Le istituzioni italiane devono imparare ad assumere impegni realistici a mantenerli»<sup>74</sup>.

Si può certamente affermare che quest'innovazione ha rotto un tabù e spinto l'Unione verso una più forte integrazione fiscale. Sarà l'esperienza e il funzionamento o meno del NGEU che determineranno se si tratta di un'eccezione limitata all'emergenza sanitaria o se è l'inizio del «momento hamiltoniano». Covid-19, *brex*it e guerra in Ucraina (vicende queste ultime due che hanno impattato significativamente sulla dimensione europea e sull'Unione) hanno posto l'Europa – come organizzazione politica ed economica – davanti a scelte e momenti di crescita, certamente davanti alla propria e più forte consapevolezza di sé. Consapevolezza che l'ha fatta maturare nel ruolo, pur non essendosi ancora completato il percorso della sua piena centralità di soggetto istituzionale. In questo contesto una rilevanza non secondaria ce l'ha su scala europea l'Italia, considerando che è il Paese destinatario di oltre un quarto (il 28% a essere precisi) delle risorse del RRF: il successo del PNRR italiano è condizione necessaria per il successo del *Recovery*.

Il dibattito pubblico, alimentato dalla politica e dell'accademica è in corso. *Next Generation EU* e PNRR sono sotto i riflettori in una discussione che continuerà a essere centrale per i prossimi cinque anni, evidenziandone i profili di vantaggio e giudizio positivo ed elementi di critica e parere negativo. La forza innovativa rispetto alla dimensione europea e la notevole quantità di risorse in campo (soprattutto per l'Italia) giustificano l'attesa e l'aspettativa. La carica trasformativa che ci si attende è notevole e comunemente indicata come quella da «ultima occasione».

---

<sup>74</sup> L. TORCHIA, *Dov'è il vero valore del Recovery Plan*, in *lavoce.info*, 16 marzo 2021.

# Gestire un progetto complesso: il sistema di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza

di Chiara Mattei

*Dottoressa in Relazioni internazionali presso l'Università LUMSA di Roma*

**Abstract [It]** Il presente contributo prende in esame il sistema di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Esso si articola in tre sezioni: la prima ha carattere introduttivo e intende fornire una definizione di *public management* che tenga conto sia della letteratura scientifica sul tema sia delle peculiarità del contesto italiano; la seconda inquadra il PNRR dell'Italia nell'ambito della nuova programmazione europea e ne considera struttura e obiettivi; la terza, infine, ne esamina il sistema di *governance*. Per la sua realizzazione, appare indispensabile l'adozione di un approccio manageriale, intendendo, con tale espressione, un modello gestionale non esclusivamente improntato alla formale osservanza della norma giuridica quanto orientato al risultato. L'oggetto della trattazione riveste particolare interesse sia per l'attualità sia per l'idoneità a chiarire l'importanza di tale approccio alla gestione dei progetti complessi, caratterizzati non solo dal coinvolgimento di una molteplicità di soggetti appartenenti a più livelli di governo ma, spesso, anche dalla divergenza di regole gestionali, normative contabili e tempistiche di realizzazione. L'implementazione del PNRR può, dunque, favorire una decisa accelerazione verso una nuova cultura amministrativa, orientata al risultato, flessibile e resiliente.

**Abstract [Eng]** The present article aims at analysing the governance system of Italy's Recovery and Resilience Plan. The work is divided into three sections: after an initial introductory paragraph concerning the concept of public management, the second section focuses on Italy's Recovery and Resilience Plan structure and objectives, while the third part analyses its governance system. To fully implement the Plan, it appears clear that a managerial approach is needed, meaning attention must be given not just to the formal compliance with the legislation but also to the actual achievement of the predefined objectives. This is particularly true when a complex project is considered, in which a variety of subjects, matters, levels of government are involved. The implementation of Italy's Recovery and Resilience Plan can therefore be a boost towards a new administrative culture: aim-oriented, flexible and resilient.

**Sommario:** 1. Una questione culturale: la pubblica amministrazione e la sfida del *Recovery Plan*. – 2. Progettare l'Italia di domani: il Piano nazionale di ripresa e resilienza. – 3. Profili gestionali del Piano nazionale di ripresa e resilienza: la *governance* di un progetto complesso. – 4. Conclusioni.

## **1. Una questione culturale: la pubblica amministrazione e la sfida del *Recovery Plan***

Per la realizzazione del PNRR, appare indispensabile l'adozione di un approccio manageriale, intendendo, con tale espressione, un modello gestionale non esclusivamente improntato alla formale osservanza della norma giuridica quanto orientato al risultato. Le sfide legate alla gestione del Piano possono favorire, dunque, una decisa accelerazione verso una nuova cultura amministrativa, flessibile e resiliente. Al fine di chiarire i termini della questione, si ritiene opportuno delineare l'evoluzione del modello organizzativo della pubblica amministrazione italiana, ripercorrendo le premesse, le

direttrici e i riflessi dei numerosi processi di riforma succedutisi nel tentativo di favorire il passaggio da un modello fondato sulla burocrazia c.d. «meccanica» o «classica» ad uno basato sulla burocrazia c.d. «professionale».

Contrariamente a quanto si possa comunemente ritenere, una delle prime teorizzazioni del concetto di *management* vide la luce proprio in relazione al settore pubblico. Lo studioso tedesco Max Weber, tra i primi teorici dello studio moderno della sociologia e della pubblica amministrazione, identificando la burocrazia come l'assetto organizzativo tipico del potere legale, distinto sia dal potere tradizionale sia dal potere carismatico, ne individuava i seguenti elementi costitutivi: gerarchia e onniscienza gerarchica; divisione del lavoro; imparzialità nei comportamenti e impersonalità nelle relazioni interne ed esterne; elevata specializzazione e professionalizzazione; reclutamento basato su regole certe e promozioni fondate sul principio di anzianità o sul merito<sup>75</sup>. Secondo il teorico tedesco, quindi, il modello burocratico consisteva nell'assetto organizzativo ottimale per la pubblica amministrazione, non soltanto perché incarnava la primazia del potere legale su quello tradizionale e carismatico ma, soprattutto, poiché consentiva di organizzare in maniera efficiente le funzioni statuali. A tal proposito, giova ricordare che, sebbene il termine «burocrazia» abbia progressivamente assunto una connotazione negativa, esso indica semplicemente uno dei tanti modelli organizzativi, il cui assetto è soggetto a variazioni a seconda del comporsi di due variabili fondamentali: il comportamento individuale e l'ambiente esterno, cui corrispondono, rispettivamente, istanze di conservazione e cambiamento. In generale, un'organizzazione può essere definita «performante» fintantoché si trova in una condizione di equilibrio dinamico tra interno ed esterno, vale a dire fino a quando è in grado di bilanciare le richieste di cambiamento provenienti dall'esterno e le spinte alla conservazione emergenti all'interno. In tale contesto, il compito del *manager* è quello di guidare comportamenti verso i risultati attesi, garantendo una condizione ottimale di equilibrio dinamico tra interno ed esterno.

Da cosa deriva, quindi, la diffusa idiosincrasia nei confronti del modello burocratico? Per rispondere a tale quesito, è necessario riprendere e approfondire i concetti di burocrazia meccanica e burocrazia professionale. Il modello burocratico meccanico, in particolare, è caratterizzato da un elevato grado di differenziazione, sia orizzontale che verticale, di accentramento e di standardizzazione. Da un punto di vista puramente organizzativo, esso rappresenta l'assetto preferibile, poiché garantisce un alto livello di controllo, efficienza e rapidità nell'esecuzione dei compiti. Nonostante l'evidente superiorità tecnica, però, la burocrazia meccanica non rappresenta il

---

<sup>75</sup> G. CAPANO, S. PIATTONI, F. RANIOLO, L. VERZICHELLI, *Manuale di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 235-238; M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, Milano, Egea, 2018, pp. 71-73.

miglior modello in assoluto, poiché mortifica l'individuo, comprimendone la creatività e l'ingegno e aprendo la strada al peggior immobilismo. Data l'intrinseca rigidità di tale modello, inoltre, la burocrazia meccanica non è in grado di instaurare un rapporto fruttuoso con l'ambiente circostante, finendo per divenire refrattaria alle istanze di cambiamento provenienti dall'esterno<sup>76</sup>. Fu Weber, *in primis*, a evidenziare le criticità del modello burocratico che egli stesso aveva teorizzato, mettendo in luce tre elementi problematici, relativi al rapporto tra burocrazia e politica, burocrazia e individuo e burocrazia e razionalità<sup>77</sup>. Un ulteriore passo nella critica del modello burocratico venne compiuto dai funzionalisti, come Robert K. Merton, Alvin Gouldner e Philip Selznick. Superato l'approccio funzionalista, si passò, poi, alle critiche mosse da Michel Crozier e, infine, al lavoro di Henry Mintzberg<sup>78</sup>.

Il modello organizzativo sin qui descritto, con i suoi pregi e difetti, ha caratterizzato le pubbliche amministrazioni occidentali per gran parte del diciannovesimo e del ventesimo secolo. In questo senso, il mutato ruolo delle istituzioni pubbliche e l'avvento della globalizzazione hanno incentivato, tra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento, il passaggio dalla burocrazia meccanica alla burocrazia professionale o, meglio, da un modello quasi esclusivamente fondato sul rispetto formale della norma giuridica ad uno in cui hanno assunto progressiva importanza aspetti manageriali e aziendalistici. In generale, al diverso articolarsi del rapporto tra Stato ed economia sono corrisposti, nel tempo, precisi mutamenti organizzativi. È possibile, a tal proposito, individuare quattro fasi: Stato dei diritti formali, *Welfare State*, Stato dei servizi, Stato regolatore. Nel corso le prime tre, il modello organizzativo prevalente fu quello burocratico meccanico, mentre, durante l'ultimo periodo, a seguito dell'affermarsi di due nuovi paradigmi di gestione del settore pubblico, il *New Public Management* (NPM) e la *Public Governance* (PG), cominciò a diffondersi il modello burocratico professionale<sup>79</sup>.

Anche in Italia è possibile distinguere quattro fasi nella storia dell'amministrazione, ciascuna contraddistinta da uno specifico modello organizzativo: dall'Unità d'Italia alla fine dell'Ottocento, l'età giolittiana e il decollo amministrativo degli anni Trenta, l'amministrazione nell'Italia repubblicana, l'«amministrazione in briciole», secondo la felice espressione adottata dagli studiosi Melis e Sepe<sup>80</sup>. Le prime tre furono caratterizzate dalla progressiva crescita dell'intervento statale nell'economia, cui corrispose l'adozione di una struttura burocratica di tipo meccanico, idonea ad assicurare l'erogazione di beni e servizi o, meglio ancora, a fornirli direttamente. Quale conseguenza

---

<sup>76</sup> A. HINNA, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci Editore, 2009, pp. 79-81.

<sup>77</sup> Ivi, pp. 82-84.

<sup>78</sup> Ivi, pp. 84-100; M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, cit., pp. 74-76.

<sup>79</sup> Ivi, pp. 76-77.

<sup>80</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 501; S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, Carocci, 2003, p. 159; A. HINNA, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 17-40.

del continuo aumento delle funzioni ad esso attribuite, si decise di moltiplicare gli apparati amministrativi dello Stato, provocando gravi effetti sulle finanze pubbliche. Il modello che si era andato affermando nel mondo occidentale, in particolare a partire dal secondo dopoguerra, cominciava a porre seri problemi di sostenibilità: fino a quando sarebbe stato possibile mantenere un tale livello di intervento statale nell'economia? È importante, a tal proposito, ricordare come le dinamiche descritte non interessassero esclusivamente l'Italia, bensì gran parte delle democrazie occidentali che, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, dovettero fare i conti con livelli del debito pubblico ormai insostenibili<sup>81</sup>.

Queste le premesse storiche e socio-economiche del cambio di passo degli anni Novanta, stagione di profonde riforme amministrative. Per quanto riguarda l'Italia, diversi furono gli stimoli al rinnovamento: l'intenzione di entrare a far parte della nascente Unione europea, con tutto ciò che tale scelta comportava in termini di rispetto dei parametri economico-finanziari comuni; l'inversione di tendenza rispetto ai paradigmi che avevano caratterizzato la politica economica dal secondo dopoguerra; la crisi dello Stato social-burocratico; la necessità di far fronte alla sfiducia nutrita dai cittadini nei confronti delle istituzioni all'indomani di Tangentopoli; l'avvento della globalizzazione. I profondi cambiamenti che investirono il mondo occidentale e, in particolare, l'Italia contribuirono a mettere in luce l'inadeguatezza del modello burocratico meccanico, refrattario all'innovazione. Emerse, allora, l'esigenza di disporre di un apparato pubblico flessibile e capace di governare processi caratterizzati da un crescente grado di complessità. Proprio in questo periodo, quindi, si affermarono i paradigmi teorici del NPM e della PG, fautori dell'avvento del modello burocratico professionale<sup>82</sup>.

Da quel momento, molte innovazioni si sono succedute in ambito gestionale e organizzativo. Il PNRR, da ultimo, contribuisce in almeno due modi al rinnovamento della cultura amministrativa italiana. Da un lato, esso introduce un nuovo modo di intendere l'azione amministrativa. Per la realizzazione del Piano, infatti, appare necessaria l'adozione di un modello se non completamente inedito quantomeno fortemente innovativo, non esclusivamente improntato alla formale osservanza della norma giuridica quanto orientato al risultato, tramite una costante attività di monitoraggio e reportistica. Dall'altro, tra le riforme «orizzontali» o «di contesto», si annovera proprio la riforma della pubblica amministrazione. Definite come «*innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese*»<sup>83</sup>, tali riforme rivestono particolare importanza,

---

<sup>81</sup> A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Nuovi profili storici*, III volume, Bari, Laterza, pp. 609-610.

<sup>82</sup> A. HINNA, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 70-73; M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, cit., pp. 77-87.

<sup>83</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 43.

intervenendo sul contesto attuativo<sup>84</sup>. La riforma della pubblica amministrazione, in particolare, intende ridurre tempi e costi dell'azione amministrativa, prevedendo di intervenire su quattro aspetti di fondamentale importanza, sintetizzati dall'acronimo «ABCD» (accesso, buona amministrazione, competenze e digitalizzazione), i quali rappresentano i principi-guida per la pubblica amministrazione di domani. Per questo ordine di ragioni, la realizzazione del PNRR, se adeguatamente gestita, potrà rappresentare un'eccezionale occasione di rinnovamento amministrativo, con ricadute positive per l'intero sistema socioeconomico del Paese. Al fine di evidenziare in che modo ciò possa avvenire, nei prossimi paragrafi, si darà conto, dapprima, dei contenuti del PNRR, contestualizzandolo nell'ambito della nuova programmazione europea, e, successivamente, dei profili gestionali del Piano, esaminandone il sistema di *governance*.

## **2. Progettare l'Italia di domani: il Piano nazionale di ripresa e resilienza**

La pandemia da Covid-19 ha causato, in Europa come nel resto del mondo, una crisi senza precedenti. In questo difficile frangente, la Commissione europea ha agito coraggiosamente, affiancando al bilancio ordinario dell'Unione uno strumento straordinario a carattere temporaneo, volto a favorire la ripresa degli Stati membri: il *Next Generation EU* (NGEU). Proprio nell'ambito di questo pacchetto straordinario di aiuti, si situa il Dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), volto a finanziare i singoli *Recovery Plan* nazionali. Si ritiene preliminarmente opportuno approfondire la nuova programmazione europea, facendo particolare riferimento al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (QFP 2021-2027) e al *Next Generation EU* (NGEU)<sup>85</sup>.

Il bilancio dell'Unione presenta una struttura piuttosto semplice, componendosi di sole sette rubriche, cui corrisponde una determinata dotazione finanziaria. Il QFP 2021-2027 stabilisce la seguente ripartizione delle risorse: Mercato unico, innovazione e agenda digitale (132.8 miliardi), Coesione, resilienza e valori (377.8 miliardi), Risorse naturali e ambiente (356.4 miliardi), Migrazione e gestione delle frontiere (22.7 miliardi), Sicurezza e difesa (13.2 miliardi), Vicinato e

---

<sup>84</sup> Per approfondire, *ivi*, pp. 44-63.

<sup>85</sup> La programmazione 2021-2027, in vigore dal 1° gennaio 2021, ha il seguente quadro giuridico di riferimento: *Accordo interistituzionale* tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie, 16 dicembre 2020; *Parlamento europeo*, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo concernente il progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, 16 dicembre 2021; *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093* del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, 17 dicembre 2020; *Commissione europea*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2021 conformemente all'articolo 4 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, 18 dicembre 2020 (Bruxelles, 18.12.2020 COM/2020/848 final).

resto del mondo (98.4 miliardi), Pubblica amministrazione europea (73.1 miliardi), per un totale di 1074.3 miliardi. Il NGEU, invece, concerne solo tre delle sette rubriche sopracitate: Mercato unico, innovazione e agenda digitale (10.6 miliardi), Coesione, resilienza e valori (721.9 miliardi), Risorse naturali e ambiente (17.5 miliardi), per un totale di 750 miliardi, di cui 390 in sovvenzioni e 312.5 in prestiti, la maggior parte destinati a finanziare il RRF (672.5 miliardi)<sup>86</sup>.

Il contributo finanziario massimo erogabile per ciascuno Stato membro è calcolato, per il 70%, in base all'ammontare della popolazione, all'inverso del PIL *pro capite* e al tasso di disoccupazione e, per il restante 30%, in base all'ammontare della popolazione, all'inverso del PIL *pro capite* e, in pari proporzioni, alla variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021, in base alle previsioni dell'autunno 2020 effettuate dalla Commissione. Per quanto riguarda l'Italia, Paese tra i maggiori beneficiari, le risorse a disposizione ammontano a 191.5 miliardi, di cui 122.6 in prestiti e 68.9 in sovvenzioni. Tali risorse potranno essere assegnate, previa richiesta dello Stato membro, secondo una precisa scansione temporale: fino al 31 dicembre 2022, la Commissione metterà a disposizione il 70% dei fondi stanziati nell'ambito dell'RRF, mentre il restante 30% sarà disponibile solo a partire dal 1° gennaio 2023 e fino al 31 dicembre dello stesso anno. Era inoltre previsto che lo Stato membro interessato potesse richiedere un prefinanziamento, unitamente alla presentazione del proprio *Recovery Plan*, per un ammontare fino al 13% del contributo finanziario e, eventualmente, fino al 13% del prestito, entro il 31 dicembre 2021.

A seguito della proposta della Commissione, avanzata il 27 maggio 2020, in merito all'adozione del NGEU, e dell'accordo sul pacchetto di aiuti straordinari, raggiunto, in seno al Consiglio europeo, il 21 luglio 2020, nel settembre 2020 il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) ha approvato una proposta di Linee guida per la definizione del PNRR, successivamente sottoposta all'esame del Parlamento. Il 13 e 14 ottobre 2020, le Camere hanno adottato un atto di indirizzo con il quale si invitava il Governo a redigere il Piano. Ha avuto inizio, a questo punto, una fase di intenso dialogo tra le parti, che ha visto il coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del Paese, così come richiesto dal Parlamento, nonché dell'apposita *task force* della Commissione europea. Il 12 gennaio 2021, il Consiglio dei ministri ha approvato una proposta di PNRR, successivamente presentata alle Camere il 15 gennaio 2021, sulla quale il Parlamento ha avviato un intenso dibattito, terminato, con l'approvazione delle relative conclusioni, il 31 marzo 2021. Il Governo Draghi, succeduto al Governo Conte II, ha dunque provveduto a una riscrittura del PNRR, tenendo conto delle osservazioni delle Camere, presentando tale documento al Parlamento il

---

<sup>86</sup> Per approfondire, EUROPEAN COMMISSION, Factsheet, *EU's next long-term budget & NextGenerationEU. Key facts and figures*, 11<sup>th</sup> November 2020.

25 aprile 2021. Il 30 aprile 2021, il PNRR dell'Italia, nella sua versione definitiva, è stato trasmesso alla Commissione europea e, successivamente, di nuovo, al Parlamento italiano.

Gli assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e le priorità trasversali (parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali) rappresentano gli elementi fondamentali del PNRR. Esso è strutturato attorno a sedici Componenti (C), raggruppate in sei Missioni (M): M1, Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (C1, Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, C2, Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo, C3, Turismo e cultura 4.0), M2, Rivoluzione verde e transizione ecologica (C1, Economia circolare e agricoltura sostenibile, C2, Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, C3, Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, C4, Tutela del territorio e della risorsa idrica), M3, Infrastrutture per una mobilità sostenibile (C1, Investimenti sulla rete ferroviaria, C2, Intermodalità e logistica integrata), M4, Istruzione e ricerca (C1, Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università, C2, Dalla ricerca all'impresa), M5, Inclusione e coesione (C1, Politiche per il lavoro, C2, Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, C3, Interventi speciali per la coesione territoriale), M6, Salute (C1, Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, C2, Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale). Le risorse derivanti dal RRF, cui si aggiungono quelle provenienti dal programma REACT-EU e dal Fondo complementare, sono ripartite come segue: M1 (40.32 miliardi), M2 (59.47 miliardi), M3 (25.4 miliardi), M4 (30.88 miliardi), M5 (19.81 miliardi), M6 (15.63 miliardi). Più dettagliatamente, considerando le singole Componenti, la ripartizione è la seguente: M1C1 (9.75 miliardi), M1C2 (23.89 miliardi), M1C3 (6.68 miliardi), M2C1 (5.27 miliardi), M2C2 (23.78 miliardi), M2C3 (15.36 miliardi), M2C4 (15.06 miliardi), M3C1 (24.77 miliardi), M3C2 (0.63 miliardi), M4C1 (19.44 miliardi), M4C2 (11.44 miliardi), M5C1 (6.66 miliardi), M5C2 (11.17 miliardi), M5C3 (1.98 miliardi), M6C1 (7 miliardi), M6C2 (8.63 miliardi). La dotazione complessiva, quindi, ammonta a 235.12 miliardi, di cui 191.5 provenienti dal RRF, 13 dal programma REACT-EU e, infine, 30.62 dal Fondo complementare<sup>87</sup>. Mentre le Missioni e le Componenti servono a *indirizzare* il cambiamento e, in un certo senso, a sostanziarlo, stabilendo esattamente dove, come e quanto sia necessario investire per supportare un determinato settore, le riforme sono finalizzate a *promuovere* il cambiamento, favorendo mutamenti dal carattere più o meno strutturale per agevolare la realizzazione del Piano. Queste ultime, distinte in «orizzontali» o «di contesto» (pubblica amministrazione e giustizia), «abilitanti» (semplificazione e concorrenza), «settoriali» (attinenti a singole Missioni e Componenti) e «di accompagnamento»

---

<sup>87</sup> Per approfondire, CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *Il Fondo complementare al PNRR*, 8 giugno 2021.



(non esplicitamente incluse all'interno del Piano ma comunque volte ad agevolare l'attuazione), assumono, quindi, un rilievo centrale nell'impianto del PNRR. L'intimo legame tra riforme e flessibilità finanziaria, tra l'altro, non è una novità nelle relazioni tra l'Italia e le istituzioni europee, sebbene stavolta tale rapporto si articola in maniera completamente diversa, date le differenti premesse legate alla crisi pandemica.

### **3. Profili gestionali del Piano nazionale di ripresa e resilienza: la *governance* di un progetto complesso**

Il PNRR si fonda su un sistema di *governance* complesso, il cui fulcro è rappresentato dalla Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Altre strutture, come la Segreteria tecnica, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione, parimenti incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coadiuvano il Presidente del Consiglio e il Governo nella gestione del *Recovery Plan*. Strutture esterne, come il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, garantiscono il raccordo tra il Governo, i rappresentanti delle parti sociali, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, dell'università e della ricerca e della società civile. Presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), inoltre, sono incardinati il Servizio centrale per il PNRR, l'Unità di *audit* e l'Unità di missione, ex art. 1, comma 1050, della L. 30 dicembre 2020, n. 178. Gli enti coinvolti nella fase attuativa del PNRR (amministrazioni centrali, Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, enti locali), infine, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di *task force* attivate presso società *in-house*.

Il sistema di *governance* del *Recovery Plan* è accuratamente descritto dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto Semplificazioni)<sup>88</sup>, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108<sup>89</sup>, nonché nel PNRR, la cui intera Parte 3 è dedicata all'attuazione e al monitoraggio delle misure previste dal Piano<sup>90</sup>. La Parte I del D.L. 77/2021 (artt. 1-16), in particolare, disciplina il sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR (Titolo I, artt. 1-11-*bis*), nonché i poteri sostitutivi, il superamento del dissenso e le procedure finanziarie (Titolo II, artt. 12-16)<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> *Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77*, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

<sup>89</sup> *Legge 29 luglio 2021, n. 108*, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

<sup>90</sup> Per approfondire, PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, pp. 235-244.

<sup>91</sup> Per approfondire, SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, Volume I, Articoli 1-37-*bis*, D.L. 77/2021, A.S. 2332, 26 luglio 2021; SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI

Al centro del sistema, si trova la Cabina di regia per il PNRR, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal Presidente del Consiglio, alla quale prendono parte i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti, in base alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia ha funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano, svolgendo, in particolare, le seguenti funzioni: *«elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali; effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, di cui all'articolo 6; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome; effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'articolo 5 l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione; trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto gli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro; riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR; trasmette, per il tramite, rispettivamente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica di cui all'articolo 4 del presente decreto, la relazione periodica di cui alla lettera e) del presente comma alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e al Tavolo permanente di cui all'articolo 3 del presente decreto, i quali sono costantemente aggiornati dagli stessi circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12; assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e*

---

DEPUTATI, XVIII Legislatura, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, Volume II, Articoli 38-67 e all. 1, D.L. 77/2021, A.S. 2332, 26 luglio 2021; CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *Provvedimento D.L. 77/2021. Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021.

*territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'articolo 3; promuove attività di informazione e comunicazione coerenti con l'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241». Si afferma, poi, che «alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale» (art. 2, commi 1-3, D.L. 77/2021).*

Occorre, inoltre, fare un cenno al Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD), di cui all'art. 8 del D.L. 1° marzo 2021, n. 22<sup>92</sup>, convertito con modificazioni dalla L. 22 aprile 2021, n. 55<sup>93</sup>, e al Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), di cui all'art. 57-bis del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>94</sup>, i quali «svolgono, sull'attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato» (art. 2, comma 4, D.L. 77/2021).

Sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono istituite la Segreteria tecnica (art. 4, D.L. 77/2021) e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5, commi 1-4, D.L. 77/2021).

La Segreteria tecnica supporta le attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente, operando in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo. Essa svolge, in particolare, le seguenti funzioni: «supporta la Cabina di regia e il Tavolo permanente nell'esercizio delle rispettive funzioni; elabora periodici rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; acquisisce dal Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6 le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun

---

<sup>92</sup> Decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.

<sup>93</sup> Legge 22 aprile 2021, n. 55, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.

<sup>94</sup> Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

*progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta, segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12; istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso di cui all'articolo 13 e all'articolo 44» (art. 4, D.L. 77/2021).*

L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione è istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e opera in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Essa svolge, in particolare, le seguenti funzioni: *«individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia di cui all'articolo 2, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e propone rimedi; coordina, anche sulla base delle verifiche dell'impatto della regolamentazione di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, curate dalle amministrazioni, l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione; cura l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa; promuove e potenzia iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei, e tiene in adeguata considerazione le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale; riceve e considera ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati» (art. 5, commi 1-4, D.L. 77/2021).*

L'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica opera in raccordo con l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, nello svolgimento, in particolare, dei seguenti compiti: *«promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le task force di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR; promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR; misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese; promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali; pianificazione e verifica su base annuale degli interventi di semplificazione» (art. 5, comma 5, D.L. 77/2021).*

Istituito con il DPCM del 14 ottobre 2021<sup>95</sup>, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è «*composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva*». Sempre in merito alla composizione di tale struttura, si afferma che «*i componenti sono individuati sulla base della maggiore rappresentatività, della comprovata esperienza e competenza e di criteri oggettivi e predefiniti da individuare con il decreto di cui al primo periodo*». Per quanto attiene alle competenze, si statuisce che «*il Tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia di cui all'articolo 2 e al Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6 ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi*» (art. 3, D.L. 77/2021).

Istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del MEF, il Servizio centrale per il PNRR è un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, a sua volta articolato in sei uffici di livello dirigenziale non generale, «*con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, comunicazione e di pubblicità. Il Servizio centrale per il PNRR è inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all'articolo 8*». Si afferma, inoltre, che «*nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, il Servizio centrale per il PNRR si raccorda con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato. Questi ultimi concorrono al presidio dei processi amministrativi e al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR per gli aspetti di relativa competenza. A tal fine, sono istituiti presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato cinque posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca per le esigenze degli ispettorati competenti*» (art. 6, D.L. 77/2021).

Ad altri attori, invece, sono demandate le attività di controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza. L'Unità di audit, di cui all'art. 7, comma 1, del D.L. 77/2021, istituita presso l'Ispettorato generale

---

<sup>95</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 ottobre 2021, Istituzione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Dipartimento della RGS, è un ufficio dirigenziale di livello non generale con funzioni di *audit*, ai sensi dell'art. 22, par. 2, lett. c), punto ii) del Regolamento (UE) 2021/241. Esso, in particolare, *«opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato»*. Occorre, inoltre, richiamare l'Unità di missione, di cui all'art. 1, comma 1050, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, cui abbiamo fatto cenno in precedenza. Si tratta di una struttura articolata in due uffici dirigenziali di livello non generale, che, nello specifico, *«provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni di cui all'articolo 8, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR, assicurando il rispetto degli articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi. Concorre inoltre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano»* (art. 7, comma 2, D.L. 77/2021). La Sogei S.p.A., società *in-house* del MEF, poi, *«assicura il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR»* (art. 7, comma 6, D.L. 77/2021). La Corte dei conti, infine, *«esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20»* (art. 7, comma 7, D.L. 77/2021).

Per quanto concerne la fase attuativa, si afferma che *«alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente»* (art. 9, comma 1, D.L. 77/2021). Ai sensi dell'art. 9, comma 2, nonché dell'art. 10 del D.L. 77/2021, si stabilisce che tali enti possano avvalersi, qualora ve ne sia necessità, del supporto tecnico-operativo di società *in-house*, qualificate ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. 18 aprile

2016, n. 50<sup>96</sup>. In particolare, per quanto attiene alle amministrazioni centrali, al fine di garantire il coordinamento della fase attuativa, si stabilisce che «ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale» (art. 8, comma 1, D.L. 77/2021). Tale struttura ha numerose competenze: «rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2 del medesimo regolamento. La stessa provvede a trasmettere al predetto Servizio centrale per il PNRR i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attestazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento degli obiettivi medi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR; svolge attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali nonché attività di supporto all'attuazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, anche in relazione alle esigenze di programmazione e attuazione del PNRR; vigila sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse; adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse e ad evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, anche attraverso i protocolli d'intesa di cui al comma 13 dell'articolo 7; è inoltre responsabile dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico» (art. 8, commi 2-4, D.L. 77/2021). Si prevede, infine, che «nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR prevede lo svolgimento di periodici tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute

---

<sup>96</sup> Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

*economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali e assicura un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti»* (art. 8, comma 5-bis, D.L. 77/2021).

Si ritiene interessante, infine, fare un cenno ai *poteri sostitutivi* (art. 12, D.L. 77/2021) e al *superamento del dissenso* (art. 13, D.L. 77/2021), quali strumenti finalizzati a garantire la corretta e celere implementazione del Piano, nell'ambito di un sistema di *governance* moderno ed efficiente.

Come evidenziato in precedenza, oltre alle amministrazioni centrali, fanno parte del novero dei soggetti attuatori del *Recovery Plan* anche le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Città metropolitane, le Province e i Comuni. Qualora questi soggetti non rispettino gli obblighi e gli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, mettendone a rischio la realizzazione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, stabilisce un termine, non superiore a trenta giorni, entro il quale il soggetto attuatore deve provvedere. Laddove quest'ultimo non provveda entro il termine stabilito, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero nomina uno o più commissari *ad acta*, cui viene attribuito, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione. Al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, inoltre, in caso di inadempimento, ritardo, inerzia o difformità dipendenti da tali soggetti, è riconosciuto il potere di promuovere iniziative di impulso e coordinamento nei confronti delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Qualora, invece, l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità non dipendessero dai soggetti di cui sopra bensì da un soggetto diverso, a seguito del mancato rispetto del termine, spetta direttamente al Ministro competente provvedere. Laddove quest'ultimo non provveda ovvero in ogni altro caso in cui la celere attuazione del PNRR sia a rischio, il Consiglio dei ministri esercita i poteri sostitutivi, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia.

Anche la procedura di superamento del dissenso risponde alla stessa *ratio*, vale a dire garantire una rapida ed efficace implementazione del *Recovery Plan*. A tal proposito occorre distinguere due situazioni: da un lato, dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provengono da un organo statale, dall'altro, dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provengono da un organo della Regione, della Provincia autonoma di Trento o di Bolzano o da un ente locale. Nel primo caso, la Segreteria tecnica, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione in oggetto all'esame del Consiglio dei ministri. Nel secondo caso, invece, la Segreteria tecnica, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione in oggetto



all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora quest'ultima non definisca le iniziative da assumere entro quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza, il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie nei casi pertinenti, propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative per l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi degli artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost.

#### 4. Conclusioni

Il presente contributo si apre con la celebre citazione tratta dall'ultimo canto dell'*Inferno*, in cui Dante, dopo aver ultimato il suo percorso nel primo dei tre regni dell'oltretomba, volge lo sguardo verso l'alto, rivedendo, dopo tanto tempo, il cielo stellato. Si tratta di una metafora comune in questi tempi così incerti, in cui è palpabile il desiderio di tornare «*a riveder le stelle*».

La scelta di queste parole vuole fornire al lettore la chiave di lettura dell'articolo: il *Recovery Plan* rappresenta un primo passo per uscire dall'oscurità di tempi che vorremmo lasciarci alle spalle, e non si parla solo della pandemia ma, a ben guardare, di un lungo periodo di sostanziale incuria nei confronti della cosa pubblica, di tagli lineari, di *austerity*, che hanno contribuito ad avvelenare il dibattito pubblico, esasperandone i toni. La coraggiosa scelta della Commissione europea rappresenta il cambio di passo di cui abbiamo bisogno per aprirci nuovamente al futuro con fiducia e curiosità, osando, addirittura, sognare una nuova Italia in un'Europa rinnovata: un Paese finalmente verde, digitale e resiliente, attento alle istanze dei più fragili, *in primis* giovani e donne, proiettato verso il domani.

La realizzazione delle Missioni e delle Componenti del *Recovery Plan*, però, non può prescindere dall'attuazione di ambiziosi programmi di riforma, volti ad agevolare l'implementazione dello stesso Piano: ecco, quindi, le riforme della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, quelle volte a semplificare la legislazione e a favorire la concorrenza, ciascuna a suo modo fondamentale per agevolare l'attrazione e la gestione degli investimenti. Competenti per l'attuazione di questi programmi di riforma sono, in ultima istanza, le pubbliche amministrazioni, senza il cui apporto sarebbe impossibile realizzare le misure previste dal PNRR. Alle Amministrazioni centrali, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali è demandata l'implementazione del Piano, in raccordo con una serie di strutture di coordinamento e monitoraggio: la Cabina di regia, fulcro del sistema di *governance* del PNRR, la Segreteria tecnica, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, il Servizio centrale per il PNRR.

Occuparsi della *governance* del PNRR, quale esempio di progetto complesso, significa, quindi, tentare di comprenderne il funzionamento, secondo quell'intima connessione tra organizzazione e funzioni già teorizzata da Massimo Severo Giannini<sup>97</sup>. Il tema dell'organizzazione è assolutamente centrale: non può esistere una buona *governance* in assenza di una buona organizzazione, cioè di un modello organizzativo che consenta la cura di una determinata funzione e, di conseguenza, il raggiungimento di obiettivi predeterminati. Delineare un certo assetto organizzativo, infatti, non rappresenta una scelta neutrale: al contrario, scegliere, come in questo caso, di creare una forte struttura centrale di coordinamento e monitoraggio, contemporaneamente istituendo luoghi di raccordo con le amministrazioni regionali e locali, può avere notevoli ricadute positive sulla corretta implementazione del Piano. Per far sì che tale sistema funzioni, però, è necessario poter contare su professionalità specifiche, che possiedano competenze di tipo manageriale, che siano in grado di fare coordinamento e, in ultima istanza, di riuscire a guardare al progetto nel suo insieme, superando il particolarismo delle singole procedure.

---

<sup>97</sup> M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, n. 1, 1957, pp. 11 ss.

# “Multilevel governance”: un nuovo modello amministrativo

di Fabio Giampietro

**Abstract [It]:** La *multilevel governance* nasce nel tentativo di rispondere all'esigenza di un nuovo modello organizzativo con cui gestire le interdipendenze che caratterizzano i sistemi complessi, i quali coinvolgono attori istituzionali posti su vari livelli di governo. Invero, la crescita continua di interdipendenze tra istituzioni ed il sempre maggiore coinvolgimento di nuovi attori nell'esercizio delle funzioni e delle competenze assegnate allo Stato caratterizza, oggi più che mai, la complessità sociale e politica e il passaggio ad un nuovo concetto di autorità centralizzata, con nuova forma e con differenti esigenze organizzative. Nel presente elaborato, infatti, verrà dapprima offerta una testimonianza del passaggio dal concetto di *government* a quello di *governance*, ovvero di un modo di concepire l'autorità centrale con una funzione diversa: non più con una funzione di comando, quanto piuttosto con una funzione più eminentemente direttiva e di coordinamento in una sempre più vasta interazione con i diversi attori sociali. Successivamente, verrà introdotta una disamina dei principi della *governance* multilivello, in una dimensione analitica, e i risvolti empirici dei nuovi indirizzi amministrativi offerti in seno alle teorie della cooperazione interistituzionale: l'esempio della struttura dei network istituzionali del PNRR. In ultimo luogo, la prospettiva offerta dal paradigma della *multilevel governance* che, grazie alle sue *best practices*, può diventare una chiave di lettura per guidare il lento processo di cambiamento nel modo in cui concepiamo e gestiamo le istituzioni e veicolo per la diffusione della cultura della condivisione, del lavoro di squadra e del risultato.

**Abstract [Eng]:** Multilevel governance arose to respond to the need for a new organisational model to manage the interdependencies that characterise complex systems, which involve institutional actors placed on different levels of government. Indeed, the continuous growth of interdependencies between institutions and the increasing involvement of new actors in the functions and competences assigned to the state characterises the social and political complexity and the transition to a new concept of centralised authority, with a new form and different organisational requirements. In this paper, we will first provide evidence of the transition from the concept of government to that of governance, i.e. of a way of conceiving of central authority with a different function: no longer with a command function, but rather with a more directive and coordinating function in an increasingly broader interaction with the various social actors. Subsequently, an examination of the principles of multilevel governance will be introduced together with the empirical implications of the new administrative guidelines offered within the theories of inter-institutional cooperation: the example of the institutional network structure of the italian PNRR. Lastly, the perspective offered by the multilevel governance best practices, which can become a key to lead the slow process of change in the way we conceive and manage institutions and a vehicle for spreading the culture of collaboration, teamwork and performance.

**Sommario:** 1. Il nuovo paradigma della (*public*) *governance*: il confine tra *governance* e *government*. – 2. La *governance* multilivello in una dimensione analitica. – 3. La *multilevel governance* e i *network* istituzionali: la struttura del PNRR. – 4. Le *best practices* della *governance* multilivello.

## 1. Il nuovo paradigma della (*public*) *governance*: il confine tra *governance* e *government*

La *multilevel governance*, come nuovo modello amministrativo, nasce nel solco della diffusione del nuovo paradigma della *public governance*. Essa suggerisce una politica amministrativa innovativa capace di rispondere alle esigenze di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni, in considerazione della dinamicità del contesto nel quale si trovano ad operare. La *public governance*, infatti, costituisce un'importante leva di cambiamento in quanto rappresenta uno strumento di relazione che genera una rete di rapporti tra amministrazioni, cittadini ed enti e che presuppone, pertanto, un maggior grado di flessibilità organizzativa e di decentramento funzionale.

L'introduzione del paradigma della *public governance* rappresenta un passaggio ulteriore rispetto alle teorie del *new public management* e all'intento riformatore del legislatore degli anni Novanta, che si è posto in una prospettiva di modernizzazione, di applicazione di tecniche manageriali di tipo privatistico, dei principi di aziendalizzazione volti alla misurazione dei risultati e alla valutazione delle performance. Tali caratteristiche, sebbene possano essere considerate come elementi fondativi della nuova *public governance*, non sono tuttavia in grado di qualificarla correttamente in quanto, specie nella prima fase della loro implementazione, sono risultate come mere imposizioni normative di nuovi modelli di gestione<sup>98</sup>. Ed infatti, tali principi non sono più sufficienti per le esigenze di rinnovamento del sistema amministrativo che richiede un passaggio ulteriore, attraverso l'implementazione di meccanismi di cooperazione e di gestione integrata, i quali proietterebbero l'azione amministrativa verso schemi organizzativi votati alla flessibilità, alla capacità di interagire con i diversi attori sociali, al decentramento delle funzioni, incrementando anche le forme di collaborazione tra pubblico-privato.

Si ritiene infatti che, superando la dimensione statica delle teorie del *new public management*, integrandola con il maggior dinamismo del sistema delle relazioni della *public governance*, sia possibile costituire un modello organizzativo ragionevolmente idoneo a guidare il rinnovamento del sistema amministrativo italiano. In questo senso, la *public governance* va al di là delle teorie del *new public management* e diventa una politica organizzativa tesa al coordinamento ed alla cooperazione istituzionale, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi attesi, per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa nel gestire i sistemi complessi, tenuto conto del livello di soddisfacimento dei bisogni della collettività e della capacità di generare consenso sociale.

Lo Stato, infatti, nelle sue varie articolazioni amministrative, ha subito negli anni cambiamenti importanti sia in relazione all'estensione del suo ruolo e delle proprie competenze, sia dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni amministrative, tanto da comportarne un significativo

---

<sup>98</sup> AA. VV., *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, a cura di L. Hinna, M. Marcantoni, FrancoAngeli, Milano, 2011.

ridimensionamento soprattutto a seguito dell'azione di erosione dei poteri subita tanto per l'incidenza delle organizzazioni sovranazionali, quanto di quelle subnazionali<sup>99</sup>. Nel corso degli ultimi decenni si è registrato il passaggio dal concetto di “governo”, ovvero di uno Stato con funzioni ben definite e articolate e competenze vaste, al concetto di “*governance*”, ovvero di un modo di concepire lo Stato con una funzione diversa: non più con una funzione di comando, quanto piuttosto con una funzione più eminentemente di previsione e coordinamento in una sempre più vasta interazione con i diversi attori sociali, ciascuno dei quali sarà incaricato di dare attuazione alle politiche pubbliche.

Invero, la crescita continua di interazioni ed interdipendenze tra istituzioni ed il sempre maggiore coinvolgimento di nuovi attori nell'esercizio delle funzioni amministrative caratterizza oggi più che mai “*la complessità sociale e politica, (...) la sostituzione dell'autorità centralizzata con nuove forme, la formazione di regimi transnazionali*”<sup>100</sup>. Dunque, il concetto di *governance* nasce proprio per tentare di classificare i nuovi rapporti di potere e le tensioni che si sviluppano – nel contesto sociopolitico di riferimento – tra i diversi livelli istituzionali, “*attraverso un crescente uso di strumenti di policy sempre meno coercitivi*”<sup>101</sup>. Ed infatti, se da un lato il concetto di *government* può essere inteso come esercizio del potere decisionale, manifestazione del potere autoritativo derivante dal sistema istituzionale formale, dall'altro lato, il concetto di *governance* viene associato all'esercizio dei poteri di coordinamento delle attività, con l'obiettivo di creare consenso attorno alle decisioni di *policy* ed è caratterizzato dalla centralità delle interazioni con gli attori sociali e i diversi livelli di governo, nonché dall'orientamento all'ambiente economico e sociale esterno<sup>102</sup>.

## **2. La *governance* multilivello in una dimensione analitica**

La crescita continua di interdipendenze tra istituzioni ed il sempre maggiore coinvolgimento di nuovi attori sociali caratterizzano perciò i nuovi modi di governare. Il management interistituzionale e le modalità di gestione di rapporti tra amministrazioni – nella prospettiva verticale – ci porta a parlare della “*multilevel governance*”, ovvero di un modello di organizzazione e coordinamento tra soggetti diversi appartenenti a più livelli di governo. Questi, essendo una pluralità di organismi dotati di autonomia amministrativa, ci portano necessariamente a dover ridefinire il ruolo dell'istituzione centrale. La questione, infatti, riguarda l'erosione dei poteri e delle funzioni amministrative centrali, verso l'alto, in favore di istituzioni sovranazionali sempre più influenti; verso il basso, con l'assegnazione di una sempre maggiore autonomia nei confronti delle amministrazioni periferiche e

---

<sup>99</sup> F. Fukuyama, *State Building: governance and world order in the XXI century*, Ithaca, 2004.

<sup>100</sup> J. Pierre, G.P. Peters, *Governance, Politics and the State*, London, 2000.

<sup>101</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>102</sup> M. Cucciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti, A. Turrini, *Public Management*, Egea, Milano, 2018.

degli enti territoriali e, in ultimo luogo, verso l'esterno, attraverso la delega di competenze ad autorità indipendenti con il coinvolgimento degli attori sociali di riferimento.

In questo quadro, tuttavia, le amministrazioni centrali, restano comunque gli attori primari nella decisione degli obiettivi di *policy* e nel coordinamento del momento attuativo. Infatti, ciò che determina in concreto il coinvolgimento degli altri livelli di governo subnazionali, con la conseguente assegnazione di un certo grado di autonomia amministrativa, è la fase di implementazione delle politiche pubbliche cui vengono destinate le regioni, le autonomie territoriali e le amministrazioni periferiche. In considerazione di quanto detto, la *multilevel governance* ci porta a discutere della diversa funzione esercitata dallo Stato centrale, attraverso i nuovi modelli organizzativi che concedono maggiore autonomia ai livelli istituzionali decentrati. Lo spostamento del baricentro dei poteri, intuitivamente, potrebbe farci pensare che il rafforzamento di un livello di governo comporti la diminuzione di potere ed autonomia di un altro; ciò, in realtà, non è sempre vero in quanto le amministrazioni apicali conservano tale forza autoritativa anche all'interno delle nuove relazioni interistituzionali, cambiando la forma dimostrativa della propria forza: da potere decisionale e implementativo che si dispiega dall'alto verso il basso (approccio cd. *top-down*), ad un ruolo di coordinamento nello stabilire le più opportune strategie di *policy* che verranno, in seguito, realizzate tramite un sistema complesso che coinvolge diversi livelli istituzionali oppure in stretta collaborazione pubblico-privato.

Da ciò risulta che, affinché si possa sviluppare una vera *governance* multilivello, è necessario proprio l'esercizio di competenze di uno Stato con un apparato organizzativo centrale forte (così come si vedrà per la gestione delle attività e degli interventi previsti nell'ambito del PNRR). Alla luce di queste considerazioni, la *multilevel governance* non rappresenta uno "svuotamento" di potere dello Stato, ma una trasformazione ed un adattamento delle amministrazioni centrali alla complessità ed alle nuove richieste della società<sup>103</sup>. Pertanto, al vertice dello Stato resta pur sempre il ruolo fondamentale relativo alla determinazione degli obiettivi ed il coordinamento per il raggiungimento degli stessi.

Il modello amministrativo della *governance* multilivello, infatti, è anche uno strumento che ci permette di gestire le interdipendenze nei rapporti interistituzionali, specie tra Unione Europea, Stato e Regioni, attraverso una dialettica ed uno scambio continuo che rappresentano una novità nel processo decisionale delle politiche pubbliche<sup>104</sup>. In questa prospettiva, infatti, viene rovesciato l'approccio nella gestione delle interrelazioni reciproche tra le istituzioni e, adottando un approccio

---

<sup>103</sup> J. Pierre, G.P. Peters, *Governance, Politics and the State*, London, 2000, p.68.

<sup>104</sup> A. Caputo, *La governance multilivello e i network istituzionali come strumenti per l'implementazione delle politiche pubbliche*, in Sisp.it, *Società italiana di Scienza Politica*, 2011.

cd. *bottom-up*, viene delineato il sistema verticale. Pertanto, muovendosi dall'esigenza di base cui la funzione amministrativa in concreto esercitata è chiamata a dare una risposta, viene ricostruito il sistema delle istituzioni interessate dal basso verso l'alto.

La *multilevel governance*, in definitiva, determina un decentramento istituzionale di poteri verso il basso, con un conseguente rafforzamento delle amministrazioni periferiche. Il necessario contrappeso è rappresentato dal ruolo di coordinamento del vertice centrale, il quale è chiamato ad adottare tutte le strategie per assicurare l'effettiva cooperazione delle amministrazioni per l'attuazione delle politiche, strutturando dei veri e propri *network* tra le diverse istituzioni, al fine di garantire la condivisione e lo scambio costante. Mentre l'amministrazione centrale assume la guida nella previsione di strumenti necessari per raggiungere un'omogeneità procedurale e strutturale, le amministrazioni periferiche si occupano di raggiungere in concreto gli obiettivi prestabiliti.

Dunque, nella *governance* multilivello lo Stato mantiene una posizione predominante nel fissare gli obiettivi, formare le istituzioni, i *network* e – in un'ottica dialettica votata al coinvolgimento degli altri livelli di governo – nello scegliere gli strumenti di *policy* adeguati, svolgendo un importante compito di coordinazione per la messa in opera delle funzioni da parte delle amministrazioni subnazionali. Appare allora ancor più evidente come il concetto stesso di vertice, con funzioni definite e vaste aree di competenza, compia la naturale evoluzione da *government* a *governance*, dove il soggetto principale dirigerà e coordinerà l'interazione con gli altri attori.

### **3. La *multilevel governance* e i *network* istituzionali: la struttura del PNRR**

La *governance* multilivello rappresenta, dunque, un nuovo modello amministrativo attraverso cui gestire le interazioni all'interno dei sistemi complessi che coinvolgono istituzioni poste su diversi livelli di governo e spingere la macchina burocratica verso una maggiore apertura nella gestione dei rapporti e delle interrelazioni tra diverse amministrazioni. Uno degli strumenti offerti in seno alle teorie della *multilevel governance* è la creazione – di volta in volta – di *network* istituzionali composti dai singoli attori coinvolti in uno specifico progetto di *policy*. A questa rete deve essere preposta una struttura gerarchicamente superiore che possa fungere da centro di riferimento e coordinamento per i soggetti inclusi nel processo multilivello e facilitare lo scambio e il dialogo tra i diversi attori. L'importanza di una struttura di coordinamento, inoltre, è radicata nella concezione stessa di vertice, il quale (oggi) non può più essere inteso come l'organo che si impone con un potere autoritativo, quanto piuttosto un soggetto che svolge una funzione direttiva e di coordinamento in una sempre più vasta interazione con i diversi attori sociali.

In proposito, il modello di *governance* predisposto dal Governo italiano per la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) replica in modo vincente lo strumento dei *network*

istituzionali per il coinvolgimento di tutti gli attori nelle previsioni di *policy* e nella realizzazione degli interventi previsti nell'ambito del Piano. Inoltre, è stato previsto un modello organizzativo basato su più livelli: di presidio e coordinamento (primo livello) e di attuazione (secondo livello). A ben vedere, dunque, il punto di partenza scelto è proprio la *multilevel governance*: l'indirizzo politico, il presidio e le scelte di *policy* sono concentrate nelle mani della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la fase di coordinamento delle varie istituzioni coinvolte nel sistema complesso resta comunque accentrata nel vertice del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), così come anche il controllo e la rendicontazione, mentre l'esecuzione materiale del Piano viene redistribuita tra diversi livelli di governo e, segnatamente, tra i ministeri, le regioni e gli altri enti locali<sup>105</sup>.

Nello specifico, la Cabina di regia rappresenta l'organismo centrale di tutto l'ingranaggio attraverso l'elaborazione degli indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, la ricognizione periodica sullo stato di avanzamento dei lavori, l'esame delle criticità segnalate dai Ministeri e le relazioni da presentare al Parlamento e alla Conferenza Unificata. Le riunioni della Cabina di regia presentano una struttura "a geometria variabile", in quanto è prevista la partecipazione – di volta in volta – di ministri e sottosegretari competenti nelle materie oggetto di discussione. Questi, infatti, saranno chiamati ad intervenire quando di loro stretta competenza anche nell'impostazione delle strategie politiche più opportune per il raggiungimento degli obiettivi fissati nell'ambito del PNRR. Da sottolineare, inoltre, il ruolo esercitato nell'ambito del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale la cui composizione prevede la partecipazione dei diversi portatori di interesse.

Dal punto di vista operativo, inoltre, il Governo italiano ha predisposto un modello di *governance* che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), che ha il compito di supervisionare l'attuazione del PNRR ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea, naturalmente subordinate al completamento delle misure ed al raggiungimento degli obiettivi previsti: il Servizio centrale per il PNRR. Questo ufficio funge come raccordo tra il livello centrale di gestione del Piano e le singole amministrazioni coinvolte nella concreta realizzazione delle misure. Gli interventi previsti, infatti, vengono materialmente portati avanti dalle altre amministrazioni centrali e, più spesso, dalle autonomie territoriali e dagli enti locali, sulla base delle competenze istituzionali e tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento.

Dunque, la funzione principale di controllo e coordinamento svolta dal Servizio centrale per il PNRR riguarda la gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli

---

<sup>105</sup> G. Bandini, *La Governance del PNRR: il Ritorno del Centralismo Tecnocratico*, in *Competere*, Issue 6 – maggio 2021.



investimenti del Piano, al fine di assicurare il necessario supporto tecnico alle amministrazioni titolari degli interventi previsti nel PNRR. A tal fine, in cooperazione con il MEF, ciascuna amministrazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento che funge da interlocutore con il Servizio centrale, al quale è tenuto a condividere tutti i dati relativi alle attività di attuazione, monitoraggio delle misure e di rendicontazione, sulla base delle linee guida adottate al vertice del sistema.

Quanto appena descritto rappresenta senz'altro un innovativo modello amministrativo organizzativo basato sul tipico assetto della *multilevel governance* e sui *network* istituzionali: una struttura amministrativa centrale che svolge funzioni di raccordo e di coordinamento (non più di "governo"), prevedendo delle linee guida alle quali le amministrazioni poste ai vari livelli di governo subnazionale dovranno attenersi, onde consentire la corretta realizzazione degli interventi e la gestione dei lavori necessari per il raggiungimento degli obiettivi, in un'ottica di cooperazione e dialogo continuo.

In questo quadro, il paradigma della *multilevel governance* si intreccia al cambiamento dell'istituzione centrale e del ruolo dello Stato, il quale si fa portatore della necessità di nuove soluzioni manageriali e diventa il soggetto preposto al coinvolgimento ed al coordinamento di tutti gli interessi, in un ambiente in cui sono presenti molteplici attori tra loro interdipendenti.

#### **4. Le *best practices* della governance multilivello**

Il fatto che un sistema istituzionale abbia degli elementi di complessità impatta in modo considerevole sui modelli gestionali, in quanto ciascuna organizzazione amministrativa afferente ad un determinato livello di governo è tenuta all'applicazione di differenti regole di gestione, di normative di riferimento, di modelli di controllo e di valutazione tra loro non omogenei. Sotto questo punto di vista assume importanza centrale lo studio delle tematiche legate al management dei sistemi complessi ad alta intensità relazionale, nella prospettiva di una sempre maggiore sensibilizzazione dei decisori di pervenire verso soluzioni che favoriscano modelli di gestione integrata, che non determinino lacune nei processi decisionali e nell'organizzazione amministrativa tra i diversi livelli di governo. Quasi mai, infatti, il legislatore si pone nell'ottica della gestione integrata di tali sistemi complessi; mentre sarebbe opportuno, invece, prevedere dei modi per cui le amministrazioni possano concretamente dialogare e coordinarsi tra di loro, andando cioè al di là della norma giuridica e prevedendo dei modelli operativi che favoriscano l'interazione diretta, piuttosto che procedure farraginose ed ancorate al rigido formalismo giuridico.

La *governance* di un sistema complesso, infatti, non può avvenire senza una progettazione inclusiva ed una gestione integrata dei processi amministrativi, sia quelli previsti dalle normative di

riferimento, sia quelli che presuppongono l'interlocuzione degli uffici con gli altri soggetti e con le altre amministrazioni coinvolte. Dallo studio del modello di gestione del PNRR e del sistema di coordinamento tra amministrazioni centrali e periferiche, infatti, emerge ancor più chiaramente l'esigenza di strutturare i processi amministrativi in modo da assicurare un maggior grado di integrazione nella gestione delle interdipendenze, basato su un approccio volto all'inclusione e all'interazione tra modelli operativi.

Il termine *governance* multilivello, infatti, evoca naturalmente l'idea di soluzioni manageriali sempre più articolate per l'implementazione di decisioni autoritative in un contesto istituzionale sempre più denso di attori pubblici (e privati)<sup>106</sup>, con il conseguente decentramento funzionale verso i diversi livelli territoriali e istituzionali. L'obiettivo finale perseguito attraverso la strutturazione di un sistema organizzativo basato sulla *multilevel governance* è permettere a coloro che si occupano dell'impostazione delle *policy* e del coordinamento generale di calibrare gli interventi e l'intero sistema di collaborazione istituzionale per riflettere l'eterogeneità delle politiche pubbliche. È così, ad esempio, che la Cabina di regia nel presidiare il PNRR e nell'assegnare le linee guida generali assume una struttura "a geometria variabile", dialoga con le parti sociali nell'ambito del Tavolo permanente e con i livelli di governo subnazionali nelle riunioni in cui sono coinvolte questioni legate agli enti territoriali. Come anche il Servizio centrale per il PNRR, il quale coordina i lavori di implementazione attraverso un corretto monitoraggio esercitato in cooperazione con le apposite strutture designate dalle amministrazioni attuatrici del Piano ed assume una funzione di punto di contatto centrale nel rapporto tra le istituzioni coinvolte nella realizzazione del dispositivo di ripresa e resilienza.

Diversi, infatti, sono i vantaggi e le *best practices*<sup>107</sup> rappresentate dalla *governance* multilivello come nuovo modello amministrativo.

Le istituzioni pubbliche, infatti, lavorando insieme, attraverso un approccio orientato alla *multilevel governance*, possono unire le loro competenze a vantaggio del processo di pianificazione ed attuazione delle più opportune strategie di *policy*. Nella prospettiva dei *network* istituzionali multilivello, le amministrazioni periferiche possono fungere da organismi di raccordo con le autorità nazionali, le quali sono in grado di fornire un maggior supporto tecnico e finanziario e di agire come coordinatori del processo di pianificazione.

Le amministrazioni subnazionali, a cascata, hanno il vantaggio di mantenere i contatti con le comunità, contribuendo a fornire più approfondite conoscenze del contesto amministrativo locale, in

---

<sup>106</sup> S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenge*, Oxford University Press, 2010.

<sup>107</sup> Committee of the Regions, "*Multilevel Governance (MLG) in EU policies Best Practices at the European level*", European Union, 2013.

modo tale da determinare la realizzabilità dei piani che vengono sviluppati. Questo può portare a molteplici benefici, aiutando i diversi livelli di governo coinvolti in uno specifico progetto di *policy* a garantire la coerenza tra la gestione dei piani locali e nazionali: un processo collaborativo che può aiutare a raggiungere una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nell'attuazione delle politiche. Prestando la giusta attenzione al coinvolgimento dei livelli istituzionali rappresentativi delle realtà locali, si contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di intervento e alla condivisione di un *know-how* che consente un approccio più realistico e, potenzialmente, anche più ambizioso.

L'utilizzo degli strumenti della *multilevel governance* e, in particolare, i *network* istituzionali, grazie ad una più efficace e diretta comunicazione, contribuiscono a sviluppare visioni chiare e coerenti e a definire gli obiettivi in modo collaborativo. Inoltre, sul fronte economico, l'approccio collaborativo crea le condizioni per stabilire meccanismi di finanziamento più favorevoli e stabili, in modo da attrarre un maggior volume di investimenti. In questo senso, anche gli strumenti di monitoraggio e di rendicontazione, in quanto condivisi e diffusi tra le diverse istituzioni coinvolte, offrirebbero maggiori garanzie di una reportistica più sicura e coerente tra i livelli locale e nazionale. Per altro verso, la condivisione di competenze, abilità e conoscenze, può contribuire alla circolazione delle *best practices*, sfruttando i *know-how* degli attori istituzionali (e non) coinvolti, e di conseguenza anche alla diffusione di una cultura amministrativa focalizzata sul lavoro di squadra e sull'orientamento al risultato.

I processi operativi della *multilevel governance* sono dunque concepiti per sostenere il coinvolgimento di attori istituzionali posti su diversi livelli e, affinché questo approccio abbia successo, occorre che l'azione amministrativa sia orientata ad una maggiore apertura e trasparenza, al fine di comunicare e rendere le informazioni facilmente accessibili a tutti i livelli istituzionali coinvolti; ciò con l'obiettivo di garantire una partecipazione diffusa di tutte le parti interessate in ogni fase del processo, dalla progettazione all'attuazione di una politica pubblica, e di chiarire i ruoli e gli obiettivi di ciascun soggetto coinvolto, al fine di individuarne anche le responsabilità. Fondamentale, inoltre, è l'identificazione – in maniera chiara e il più possibile condivisa – degli obiettivi di una politica, per valutarne al meglio gli impatti e la coerenza con i risultati attesi.

Così facendo possono essere superate tutte le resistenze, in un quadro di necessaria composizione di tutti gli interessi e di tutte le funzioni a cui le istituzioni pubbliche sono chiamate a fornire una risposta, evitando dunque problemi di sovrapposizione tra le amministrazioni e aumentando le *chance* di raggiungere un risultato positivo in termini di spesa e di tempi necessari per l'implementazione di una politica pubblica, contribuendo anche alla diffusione della cultura della condivisione, del lavoro di squadra e dell'orientamento al risultato.

# Il PNRR ed il raggiungimento degli obiettivi in Pubblica Amministrazione

di Carla Lauricella Ninotta

*Dottoressa in Giurisprudenza presso la LUISS Guido Carli*

**Abstract [It]:** L'elaborato si incentra sul tema dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che ci accompagnerà per i prossimi sette-otto anni. Il Piano si inserisce in un contesto storico molto difficile, nel quale alla crisi sanitaria si affianca una crisi di tipo sociale. Il Covid-19 ha messo a dura prova il nostro sistema amministrativo, che, però, tutto sommato, ha saputo reagire egregiamente: dal sistema sanitario a quello istituzionale, passando per gli adeguamenti imposti dalla pandemia alla nostra Pubblica Amministrazione.

Il Governo italiano si è impegnato a realizzare gli investimenti e le riforme necessarie per lo sviluppo dell'Italia, e le sfide principali vertono su quattro macro aree: implementazione della P.A.; riforma della giustizia; semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza; sviluppo green del Paese. Il presente contributo, nello specifico, vuole raccontare il PNRR da molteplici punti di vista, spiegando quali sono gli attori coinvolti in prima linea, nel rispetto delle proprie competenze, nelle varie fasi della vita del Piano stesso, dalla approvazione alla realizzazione. Successivamente, si descriverà analiticamente la fase dell'attuazione del Piano, con la rappresentazione non solo delle modalità operative di realizzazione del piano di investimento e riforma, ma anche dei rapporti che intercorrono tra le Istituzioni italiane ed europee, passando per il tema della performance amministrativa. Si vedrà come le Amministrazioni Pubbliche hanno provveduto e continuano a provvedere a stilare i Piani di Performance in conformità al periodo storico di riferimento (com'è ovvio che sia) e al PNRR italiano.

Avviandomi verso la conclusione, poi, si affronteranno tre problematiche non indifferenti. La prima poggia su una domanda: la P.A. italiana è, allo stato attuale, realmente in grado di affrontare le sfide del PNRR, attesa l'età media dei dipendenti pubblici e la disponibilità di risorse umane e finanziarie? La seconda questione, sulla scia della prima, si sofferma sulla capacità che hanno gli enti locali più vicini ai cittadini di gestire i fondi nell'ambito del PNRR. Da ultimo, ma non per importanza, la questione della responsabilità amministrativa. La paura della firma ha generato nel sistema amministrativo italiano un'impasse notevole, e per tale ragione, alla luce del PNRR, mi sono chiesta quale dovesse essere il ruolo della magistratura contabile in tale contesto. La posizione ottimale, per anticipare brevemente le conclusioni, sta nel mezzo: la Corte dei conti deve assicurarsi che le risorse pubbliche, a maggior ragione se provenienti dall'UE, non vadano né sprecate né tantomeno in mani sbagliate. Al contempo, però, ritengo che la Corte non debba avere un ruolo di giudice severo, che inibisca i dirigenti pubblici e la P.A. intera, poiché il PNRR non può attendere. Al contrario, ha bisogno di un'intensa attività di concretizzazione, in nome di collaborazione e dialogo tra i vari enti pubblici o attori coinvolti, istituzionali o meno che siano.

**Abstract [Eng]:** The paper focuses on the implementation of the Italian National Recovery and Resilience Plan, which will accompany us for the next seven to eight years. The Plan is set in a very difficult historical context, in which the health crisis is accompanied by a social crisis. Covid-19 has put a strain on our administrative system, which, however, all things considered, has been able to react well: from the health system to the institutional system, passing through the adjustments imposed by the pandemic on our Public Administration.

The Italian government is committed to making the investments and reforms necessary for Italy's development, and the main challenges are in four macro areas: implementation of the P.A.; justice reform; simplification of legislation and promotion of competition; and green development of the country. This contribution, specifically, aims to tell the story of the PNRR from multiple points of view, explaining which actors are involved in the front line, respecting their competencies, in the various stages of the life of the Plan itself, from approval to implementation. Next, the implementation phase of the Plan will be described analytically, with the representation not only of the operational ways in which the investment and reform plans are implemented, but also of the relationships between the Italian and European institutions, moving through the issue of administrative performance. It will be seen how Public Administrations have provided and

continue to provide for the drafting of Performance Plans in accordance with the historical reference period (as is obvious) and the Italian NRP.

Moving toward the conclusion, then, three not insignificant issues will be addressed. The first rests on a question: is the Italian P.A., at present, really able to meet the challenges of the PNRR, given the average age of civil servants and the availability of human and financial resources? The second question, following on the heels of the first, addresses the ability of local authorities closest to citizens to manage funds under the PNRR. Last but not least is the question of administrative responsibility. The fear of signature has generated a considerable impasse in the Italian administrative system, and for this reason, in light of the PNRR, I wondered what the role of the accounting judiciary should be in this context. The optimal position, to briefly anticipate the conclusions, lies in the middle: the Court of Auditors must make sure that public resources, all the more so if they come from the EU, are neither wasted nor in the wrong hands. At the same time, however, I believe that the Court should not play the role of a strict judge, inhibiting public managers and the entire P.A., because the PNRR cannot wait. On the contrary, it needs intensive concretization in the name of collaboration and dialogue among the various public bodies or actors involved, institutional or otherwise

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Gli attori coinvolti nella realizzazione del PNRR: il ruolo della Pubblica Amministrazione italiana. – 3. L’attuazione del PNRR e la performance amministrativa. Come la P.A. raggiunge i nuovi obiettivi. – 4. Le preoccupazioni della Corte dei conti. Il fantasma della c.d. “paura della firma”. – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

«L’Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all’interno di un’Europa più forte e solidale»<sup>108</sup>: ritengo che queste parole di Mario Draghi, Presidente del Consiglio dei Ministri quando le pronunciò, siano assolutamente emblematiche per il futuro che ci attende e, allo stesso tempo, il miglior modo per iniziare il presente articolo, che si propone di approfondire il tema dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (d’ora in poi PNRR).

Partendo da un concetto basilare, il PNRR è un pacchetto di investimenti e riforme che il nostro Paese ha avuto cura di elaborare a seguito di una serie di vicissitudini che ha visto coinvolti non solo l’Italia, ma anche l’Unione Europea e, più in generale, la comunità internazionale. Con l’avvenimento della emergenza epidemiologica da Covid-19, l’intero pianeta si è scoperto fragile, chi in un modo e chi nell’altro e, nel nostro Paese, l’epidemia ha solo accentuato problematiche di cui già eravamo a conoscenza. Ma, grazie all’imperdibile occasione che ora si presenta, abbiamo finalmente la possibilità di dare una svolta reale alla – complicata – situazione italiana, partendo proprio da quelle difficoltà che il virus ci ha lasciato e tentando di raggiungere un unico obiettivo, quello di migliorare

---

<sup>108</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, pag. 5.

il nostro Paese. C'è chi parla di vera e propria sfida, ed in effetti lo è<sup>109</sup>. Si tratta, in buona sostanza, di *investire*. E si badi bene, non è un investimento in termini meramente monetari, bensì sociali, economici e, se operato con intelligenza, anche storici.

I principali strumenti messi a disposizione per la concretizzazione del NGEU dall'UE sono il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (d'ora in poi RRF)<sup>110</sup> e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (d'ora in poi REACT-EU), di cui l'Italia potrà beneficiare in termini piuttosto ampi<sup>111</sup>. Il dispositivo RRF, in modo particolare, richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, appunto. Il Piano si articola in sei Missioni e sedici Componenti ed è il frutto di un prezioso dialogo e di una stretta interlocuzione avvenuta tra il Governo italiano ed il Parlamento e la Commissione Europea, sulla base di quanto previsto dal Regolamento RRF. Le sei Missioni del Piano sono dirette alla digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, alle infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione ed infine, ma non per importanza, alla salute. Il Piano elaborato dalle nostre istituzioni risulta essere pienamente coerente con i sei pilastri del NGEU appena esposti, sempre nel rispetto dei parametri fissati dai regolamenti europei circa le c.d. quote di progetti verdi e digitali.

Scendendo più nel dettaglio, il 40% delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza delle buone intenzioni di ricolmare quel divario che da troppo tempo ormai allontana il Settentrione ed il Meridione<sup>112</sup>. Inoltre, è fortemente orientato all'inclusione di genere, più di quanto il nostro Paese non abbia fatto in questi ultimi anni, e al sostegno all'istruzione

---

<sup>109</sup> Si veda, ad es., l'espressione «*Ora si pone la grande sfida dell'attuazione del Recovery Plan*» usata dal Cons. Luigi Fiorentino in 'Prefazione', in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni Pubbliche tra esigenza di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, ISSN 2038-3711, Agosto 2021.

<sup>110</sup> Considerando (8) del REGOLAMENTO 241/2021: «*Il dispositivo dovrebbe essere uno strumento dedicato inteso ad affrontare le conseguenze e gli effetti negativi della crisi COVID-19 nell'Unione. Dovrebbe avere carattere globale e sfruttare l'esperienza acquisita dalla Commissione e dagli Stati membri grazie all'impiego di altri strumenti e programmi. Anche gli investimenti privati potrebbero essere incentivati attraverso regimi di investimento pubblico, compresi strumenti finanziari, sovvenzioni e altri strumenti, purché siano rispettate le norme in materia di aiuti di Stato*». Al Considerando (9) si legge invece che: «*Le riforme e gli investimenti nell'ambito del dispositivo dovrebbero aiutare a rendere l'Unione più resiliente e meno dipendente grazie alla diversificazione delle principali catene di approvvigionamento, il che rafforzerà l'autonomia strategica dell'Unione parallelamente a un'economia aperta. Le riforme e gli investimenti nell'ambito del dispositivo dovrebbero generare altresì un valore aggiunto europeo*».

<sup>111</sup> Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021- 2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi.

<sup>112</sup> Tra l'altro, è interessante riportare quanto contenuto nel Considerando (11) Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia a proposito del Mezzogiorno, i cui problemi ha dimostrato l'Europa di conoscere molto bene: «*Ci si aspetta che il piano per la ripresa e la resilienza rafforzi la coesione sociale e territoriale attraverso l'attuazione di investimenti e riforme mirati volti a migliorare la situazione dei gruppi più vulnerabili della società e delle regioni meno sviluppate del paese. Nelle regioni meridionali sono previsti ingenti investimenti in capitale fisico. Tali investimenti riguardano principalmente i trasporti, il digitale e la gestione dei rifiuti e delle risorse idriche*». In effetti, trasporti, gestione dei rifiuti e risorse idriche sono da sempre una parte cospicua dei problemi del meridione italiano.

e formazione dei giovani, nonché alla introduzione al mondo del lavoro per gli stessi. Inoltre, gli impatti ambientali indiretti che inevitabilmente si produrranno a seguito degli interventi del Piano, sono stati ritenuti da chi di competenza in linea col principio del «non arrecare danni significativi» all'ambiente (“*do no significant harm*” – DNSH) che ispira ed orienta il NGEU.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme, che si incentrano, principalmente, su quattro macroaree di importanti contesti:

- Pubblica Amministrazione;
- giustizia;
- semplificazione della legislazione;
- promozione della concorrenza.

Il modello organizzativo proposto per l'attuazione del PNRR dell'Italia, che di qui a breve si esporrà, mira a incoraggiare la sinergia e la complementarità tra le azioni, obiettivi e priorità che caratterizzano la programmazione nazionale degli interventi di sviluppo e coesione territoriale<sup>113</sup>.

## **2. Gli attori coinvolti nella realizzazione del PNRR: il ruolo della Pubblica Amministrazione italiana**

Nella premessa al PNRR il Governo Draghi ha provveduto alla predisposizione, per mezzo del c.d. decreto-legge Semplificazioni approvato lo scorso maggio, di uno «schema di *governance*» del Piano necessario alla sua applicazione e realizzazione, il quale pone in capo al Ministero dell'economia il ruolo di coordinatore centrale, che, nello specifico, supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea, nel caso di raggiungimento degli obiettivi previsti. Accanto a questa struttura di coordinamento, agiscono, per un verso, strutture di valutazione e di controllo e, dall'altro, le Pubbliche Amministrazioni, che divengono responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme, tanto da essere chiamate a inviare i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale, il Ministero dell'economia, appunto. Il Governo, però, ha pensato anche di non lasciare sole le singole amministrazioni, ed infatti si è assunto l'impegno di costituzione di task force locali che possano aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento e a semplificare le procedure<sup>114</sup>. A ben vedere, in realtà, la situazione è parzialmente diversa, infatti il Decreto-Legge n. 77, relativo alla «*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)*», affermava la centralità del Premier Mario Draghi nel governo di quest'ultimo, poiché il successo del Piano costituisce un

---

<sup>113</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

<sup>114</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA italiano.

interesse nazionale, e di conseguenza doveva spettare al premier, in quanto *primus super pares* della coalizione di governo, garantirne la coerenza<sup>115</sup>.

Certamente si tratta di uno schema in apparenza funzionale, ma occorre altresì prendere atto delle difficoltà che caratterizzano la nostra P.A., basti pensare all'età media dei dipendenti pubblici alta, o alla scarsa conoscenza degli strumenti digitali ed informatici e, soprattutto, una regolazione organizzativa e gestionale complicata, che rende difficile l'attivazione di una collaborazione efficiente tra i livelli di governo. Non è un caso, infatti, se la proposta di integrare l'intera amministrazione pubblica con risorse umane nuove, giovani, fresche e desiderose di lavorare, in aggiunta a infrastrutture digitalizzate, sia stata accolta molto positivamente. Ma questo potrebbe non bastare, poiché sarà necessaria un'ampia attività di cooperazione reale, di instaurazione di un dialogo proficuo e volto alla collaborazione al posto di logiche opportunistiche o politiche. Inoltre, un monitoraggio costante sarà la chiave vincente per correggere gli errori o affinare ciò che già è stato realizzato, accanto ad un'ovvia vigilanza circa la corretta applicazione delle normative in materia. Deve, in altre parole, aumentare la coesione tra i vari livelli di governo, i quali dovranno sforzarsi di tenere come faro indiscutibile la «*cultura della condivisione, del lavoro di squadra e del risultato*»<sup>116</sup>. Se, d'altronde, è lo stesso Regolamento n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio ad usare l'espressione «stretta cooperazione» tra la Commissione e gli Stati membri nell'attuazione dei vari piani di investimento<sup>117</sup>, sarebbe bene che anche il nostro Paese prendesse come esempio tale forma di *governance* per la realizzazione a livello locale delle riforme e degli investimenti.

Non è difficile immaginare che a fronte di un tale compito così complesso e decentralizzato l'attività di monitoraggio diviene assolutamente indispensabile. Questa è stata resa possibile grazie ad un apposito sistema informatico sviluppato Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato<sup>118</sup>, che rileva tutti i dati relativi all'attuazione e all'avanzamento dei *Target e Milestone* del PNRR, sia a livello finanziario, quindi circa le spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme, sia fisico, attraverso la rilevazione degli appositi indicatori, sia procedurale. Tale sistema Informativo è chiamato «ReGiS»<sup>119</sup> ed è uno strumento applicativo unico di supporto circa i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e trasparenza delle operazioni e l'efficiente scambio dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *Governance* del Piano. Le informazioni sono

---

<sup>115</sup> S. FABBRINI, *La governance del pnrr e il governo dell'italia* in Il Sole 24 ore, 7 giugno 2021.

<sup>116</sup> Si veda sul punto, L. FIORENTINO *Prefazione* in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni Pubbliche tra esigenza di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, Agosto 2021.

<sup>117</sup> Si veda sul punto il Considerando (30) del medesimo Regolamento.

<sup>118</sup> Art. 1, comma 1043, L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>119</sup> Previsto dall'art. 1, comma 1043, L. 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021) e finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del Regolamento (UE) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati".



rilevate, a livello di dettaglio, da parte dei titolari degli interventi, quindi Comuni, Regioni, Ministeri ed altri Enti, e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura, che le validano e le inviano al MEF, il quale ha cura di aggregare ogni informazione di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni responsabili e attuatrici gestiscono durante l'intero ciclo di vita delle iniziative e divulgarle. Il sistema di monitoraggio ha la caratteristica di sistema «unitario», poiché rileverà anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR, nonché i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale<sup>120</sup>.

La struttura incaricata del monitoraggio ha cura di intrattenere rapporti sia con la Commissione europea ai fini della richiesta di pagamento ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento 2021/241 degli interventi e sia con la Cabina di Regia<sup>121</sup>, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla quale dovrà rendere conto in ordine agli esiti delle suddette verifiche. Inoltre, si è prevista l'istituzione presso il MEF di un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione<sup>122</sup> e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

Non mancano poi i controlli a livello europeo, che riguardano l'intera attuazione del PNRR e che si ripartiscono in tre momenti:

1) Ex ante, con riferimento al contenuto dei progetti programmati dagli Stati membri, presentati già alla Commissione europea e sottoposto, il Piano, al Consiglio per l'approvazione;

2) In itinere, quando gli Stati membri (la struttura di coordinamento presso il MEF, per quel che riguarda l'Italia) provvederanno a richiedere i pagamenti e questi saranno effettuati solo se gli obiettivi saranno stati raggiunti<sup>123</sup>. Tale forma di controlli sono caratterizzati da un lato, in via

---

<sup>120</sup> Al sistema informatico di monitoraggio appena descritto hanno accesso gli utenti delle Istituzioni nazionali, la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO in adempimento a quanto previsto dall'articolo 22, par. 2, lett. e) del Regolamento europeo n. 241 del 2021. Tra l'altro (giusto per affrontare brevemente la questione dei controlli), è stata introdotta una novità normativa di diritto interno di non poco conto, ossia l'art. 41 del decreto legge n. 76 del 2020 (cd. Decreto-legge semplificazioni), così come convertito con legge n. 120 del 2020, il quale prevede la *semplificazione* del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici e la *riduzione* degli oneri informativi a carico delle Amministrazioni pubbliche.

<sup>121</sup> Alla Cabina di regia partecipano Ministri e Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Alle sedute della Cabina di regia partecipano, poi, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, oppure il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) quando sono esaminate questioni di interesse locale. In tali casi, alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può anche presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

<sup>122</sup> Così come voluto dalla Commissione europea.

<sup>123</sup> È previsto, tra l'altro, un coinvolgimento del Parlamento europeo in tal senso. Si legge, infatti, al considerando (31) del Regolamento europeo 2021/241 che: «Entro il 31 luglio 2022 la Commissione dovrebbe presentare una relazione di

generale, da elementi comuni a tutti gli Stati membri sulla base di quanto stabilito dal Regolamento UE in materia; dall'altro lato, in via specifica, si differenziano per ciascun Stato membro sulla base di quanto stabilito con la Commissione nella fase ex ante, alla luce delle peculiarità di ogni singolo Stato membro e del Piano approvato. Il nostro Paese ha quindi previsto all'art. 22 d.l. n. 76 del 2020, c.d. d.l. Semplificazioni «*Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*», convertito con modificazioni dalla legge n. 120 dell'11 settembre 2020, indicando che tale forma di controllo spetta alla Corte dei conti «sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale», che va ad aggiungersi alle disposizioni normative previste dall'art. 11, legge n. 15 del 20 marzo 2009 circa il controllo di gestione da parte della Corte dei conti, già precedentemente introdotto dall'art. 3, legge n. 20 del 1994 in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. Ancora, controlli a livello europeo possono essere svolti dall'OLAF (*European anti-fraud office*), dall'EPPO (*European public prosecutor office*, l'ufficio del pubblico ministero europeo) e dalla *European Court of Auditors* (Corte dei Conti dell'Unione europea) sulla base di quanto previsto dall'art. 129 del Regolamento UE 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018;

3) Ex post, nel corso dei quali la Commissione verificherà che i dati inviati dagli Stati membri relativamente a *Targets e Milestones* raggiunti corrispondano al vero<sup>124</sup>. In altre parole, una volta che sarà terminata l'implementazione del PNRR, la Commissione verificherà che i Piani previsti e validati siano effettivamente stati portati a termine. Al riguardo, al più tardi entro il 31 dicembre 2028, la Commissione europea dovrà inviare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni e all'EESC (Comitato economico e sociale europeo) un report circa le implementazioni che sono state effettivamente compiute e un report circa tutti i controlli ex post che sono stati compiuti. In tali *reports* dovranno essere specificati non solo i singoli obiettivi che sono stati realizzati con riferimento a ciascuno dei sei pilastri, bensì anche il grado di efficienza dell'utilizzo dei fondi e soprattutto l'impatto che gli investimenti effettuati avranno nel lungo periodo<sup>125</sup>.

### **3. L'attuazione del PNRR e la performance amministrativa. Come la P.A. raggiunge i nuovi obiettivi**

---

*riesame sull'attuazione del dispositivo al Parlamento europeo e al Consiglio. A tal fine la Commissione dovrebbe tener conto degli indicatori comuni e del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza di cui al presente regolamento, nonché delle altre informazioni pertinenti disponibili. La commissione competente del Parlamento europeo potrebbe invitare la Commissione a presentare i principali risultati della sua relazione di riesame nel contesto del dialogo sulla ripresa e sulla resilienza istituito dal presente regolamento».*

<sup>124</sup> L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni Pubbliche tra esigenza di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, Agosto 2021.

<sup>125</sup> L. BALDINI, cit.

È bene sottolineare sin da subito che il raggiungimento degli obiettivi del Piano non è una semplice realizzazione delle disposizioni e dei progetti che lo caratterizzano. Come sostenuto anche da esperti interni all'amministrazione<sup>126</sup>, è proprio cambiato il paradigma dell'RRF rispetto al passato: diversamente dalla tradizionale logica dei fondi strutturali, il meccanismo di finanziamento dei PNRR è basato non già sulla spesa sostenuta (o input), bensì sulla *performance* (o output), dal momento che risulta strettamente connesso al soddisfacente raggiungimento entro il 2026 di specifici traguardi qualitativi, chiamati milestones, e obiettivi quantitativi, definiti targets<sup>127</sup>, come detto pocanzi, da indicare per ogni progetto con relativi tempi di realizzazione. Sulla base del raggiungimento di tali milestones e targets, lo Stato potrà richiedere i pagamenti alla Commissione europea su base semestrale<sup>128</sup>. In modo particolare, si specifica che un target rappresenta un risultato quantitativo rispetto ad un *indicatore concordato* (ad esempio, numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, numero di beneficiari di un particolare programma di investimento). Le *milestones* invece non riflettono gli importi, bensì un *risultato qualitativo* oggettivamente verificabile, con la descrizione dei contenuti e/o delle caratteristiche desiderabili (a titolo esemplificativo, una legislazione adottata, la piena operatività dei sistemi informativi). Sia i traguardi che gli obiettivi devono essere chiari e realistici e contemplare indicatori pertinenti, accettabili e solidi<sup>129</sup>. Certamente, la portata degli obiettivi deve andare esente da fattori che esulano dal volere dello Stato, come l'evoluzione del mercato del lavoro o prospettive macroeconomiche (c.d. valutatori di impatto), ma devono, al contrario, rimanere sempre sotto il pieno controllo statale. Qualora traguardi e obiettivi non venissero raggiunti in modo soddisfacente, come previsto espressamente dal Regolamento dell'RRF, la Commissione può, con un ampio margine di discrezionalità, sospendere il pagamento oppure decidere di accordare un pagamento parziale della rata, vincolando la parte non versata al raggiungimento delle condizioni mancanti entro sei mesi. Da tale situazione emerge un chiaro volere dell'UE a che i Piani degli Stati membri vengano portati a realizzazione anche solo parzialmente, che sceglie, appunto, di finanziare anche solo in via parziale un determinato pagamento anziché negarlo completamente.

---

<sup>126</sup> Ci si riferisce, in modo particolare agli autori del testo riportato alla nota n. 18, qui di seguito.

<sup>127</sup> I requisiti che hanno marcato un percorso innovativo rispetto alla tradizionale logica dei fondi strutturali sono quelli relativi alla puntuale individuazione di milestones (traguardi) e target (obiettivi) per riforme e investimenti. Il Regolamento (Art. 2(4)) li definisce come misure dei progressi verso il completamento di una riforma o un investimento, con i milestones che fanno riferimento a obiettivi qualitativi e i targets a quelli quantitativi. L'Articolo 18(4)(i) specifica che questi debbano essere accompagnati da una tabella temporale che indichi come riforme e investimenti vengano conclusi entro l'agosto del 2026. Inoltre, l'allegato V specifica che l'adeguatezza di traguardi e obiettivi è parte integrante della valutazione dei Piani da parte della Commissione e la loro accuratezza è, dunque, elemento imprescindibile dei PNRR. Sul punto, G. DI DOMENICO, A. CATALDI, M. DE CRESCENZO *'UN CONFRONTO TRA I PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) DI SEI PAESI EUROPEI, CON FOCUS SULLE POLITICHE DI GENERE'* in *Note Tematiche*, Mef, Settembre 2021.

<sup>128</sup> G. DI DOMENICO, A. CATALDI, M. DE CRESCENZO, cit.

<sup>129</sup> Idem.

Un aspetto di particolare rilievo che preme sottolineare del Regolamento RRF riguarda le disposizioni con cui si richiede che i PNRR dei Paesi coinvolti indichino pacchetti di riforma e investimenti coerenti con le *Country-Specific Recommendation* (d'ora in avanti CSR), che individuano le indicazioni di policy specifiche per ciascun Paese<sup>130</sup>, compresi gli aspetti fiscali e le sfide individuate dalla procedura per squilibri economici<sup>131</sup> o da altri documenti ufficialmente adottati dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo. La capacità degli Stati membri di fornire risposte sufficienti è determinante per la valutazione positiva del PNRR da parte della Commissione. Gli Stati membri devono, in altre parole, informare in modo piuttosto dettagliato come tutte le CSR (o anche solo una parte significativa delle stesse) siano state affrontate dalle misure proposte nel PNRR. Ancora una volta, le linee guida pongono alcune priorità, tra cui l'applicazione del quadro antiriciclaggio, delle attività antifrode e anticorruzione; riforme legate al miglioramento del tessuto economico-imprenditoriale, da cui discendono un'efficace P.A. ed un efficace sistema giudiziario; un allentamento della pressione fiscale, richiesta fisiologicamente ora più che mai dalla ripresa economica, che deve avvenire nel più breve tempo possibile.

Venendo alla attuazione vera e propria del Piano, su un piano generale si possono distinguere le seguenti tre fasi principali:

1) La realizzazione degli specifici interventi ed investimenti e delle necessarie riforme, cui provvedono, nelle rispettive competenze, le Amministrazioni centrali interessate, quindi perlopiù coinvolgendo i Ministeri di competenza, le regioni e gli enti locali, portando a compimento il disegno di cui all'art. 5 Cost.<sup>132</sup>;

2) Il coordinamento a livello centrale per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano, con l'istituzione, infatti, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti MEF), un'apposita struttura, che si occuperà anche di trattare i rapporti europei con la Commissione;

3) L'istituzione della Cabina di Regia per il PNRR, con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico,

---

<sup>130</sup> In particolare, nell'ambito dei cicli del Semestre 2019 e 2020 e dalla raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro20.

<sup>131</sup> Infatti, ai sensi dell'articolo 6 Regolamento N.1176/2011, 12 Stati membri (tra cui l'Italia) sono stati identificati con squilibri o squilibri eccessivi e sono sottoposti a un esame approfondito. In particolare, sono invitati a spiegare in che modo il loro piano contribuirà ad affrontare le sfide individuate.

<sup>132</sup> Da poco è online sul portale una nuova sezione dedicata ai bandi e agli avvisi pubblici e alle altre procedure di attivazione degli investimenti. Procedure che vengono emanate dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi per selezionare i progetti da finanziare attraverso il PNRR e/o l'individuazione dei beneficiari e dei soggetti attuatori. L'obiettivo di questa nuova sezione, come dettagliato dalla circolare n. 25 del MEF, Dipartimento Della Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Centrale Per il Pnrr, è quello di assicurare la più ampia diffusione e conoscenza delle procedure di attuazione delle misure del piano. Informazioni a cui tutti gli interessati potranno accedere per conoscere i bandi e gli avvisi di propria competenza, anche attraverso l'accesso ai siti istituzionali delle Amministrazioni di riferimento. Si veda sul punto il sito istituzionale <https://italiadomani.gov.it/it/news/attiva-la-sezione--bandi-e-avvisi--l-invito-alle-amministrazion.html>.

sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR.<sup>133</sup>

Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'attuazione dei singoli interventi, sono le amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali a provvedervi, in base alle competenze istituzionali dettate dalla carta costituzionale e, comunque, tenuto conto del settore di riferimento di quel dato intervento e della sua natura. Ogni intervento, infatti, viene attuato grazie alle strutture e procedure già esistenti, e, al contempo, attraverso misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo che saranno introdotte specificamente per il Piano. È chiaro, allora, che ciascuna Amministrazione si rende responsabile dell'operato circa gli interventi di propria competenza, e la responsabilità passa inevitabilmente attraverso quei controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese effettuate, adottando, se del caso, ogni misura necessaria a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse, le quali dovranno essere recuperate e restituite in caso di frode o doppio finanziamento pubblico. Le stesse amministrazioni sono autorizzate a adottare tutte le iniziative volte a prevenire le frodi ed i conflitti di interesse. Ogni forma di atto, contratto o provvedimento di spesa adottato dalle Amministrazioni chiamate all'attuazione di un determinato intervento è sottoposto ai controlli di legalità e amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile<sup>134</sup>, ed è per tale ragione che le Amministrazioni sono tenute ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni attraverso una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR. Ciò si rende possibile grazie alla conservazione di tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati, che devono essere resi disponibili per le attività di controllo e di audit.

---

<sup>133</sup> Non manca, in un'ottica strettamente politica, chi ritiene che al Governo sia dato "troppo potere". In un articolo del Sole 24 Ore, S. FABBRINI riporta che: «Troppo potere a Mario Draghi? In realtà, il Decreto-Legge prevede un'organizzazione della governance del Pnrr simile a quella adottata da altri Paesi, a cominciare dalla Francia. Ma, soprattutto, esso è costretto a ovviare a un ritardo del nostro Paese nel rafforzamento delle sue strutture di governo (rafforzamento che pure era stato avviato dalla importante Legge n. 400 del 1988), per adeguarle alle logiche del processo di integrazione sovranazionale. A partire dal Trattato di Maastricht del 1992, infatti, l'Unione europea ha affidato la governance di politiche strategiche (a cominciare da quella economica e fiscale dell'Eurozona) alle istituzioni intergovernative (del Consiglio europeo dei capi di governo e del Consiglio dei ministri nazionali). Che ci piaccia o meno, la governance intergovernativa ha favorito i Paesi dotati di governi stabili e coerenti, oltre che guidati da un premier riconosciuto, mentre ha penalizzato i Paesi (come il nostro) privi di simili governi. La pandemia ha ulteriormente mostrato come l'efficienza di un governo costituisca la condizione necessaria (seppure non sufficiente) per l'efficacia delle sue politiche. Eppure, la politica italiana è divisa tra i sostenitori di due modelli di governo, entrambi inefficienti oltre che illiberali. Da un lato, c'è chi è nostalgico del governo consociativo dei partiti, in cui i capi-bastone (gli oligarchi) decidevano fuori dal governo (attraverso transazioni personali), lasciando poi al governo il compito di formalizzare quelle scelte. Il risultato è conosciuto, svuotamento dell'istituzione-governo e irresponsabilità dei decisori (ad esempio, nei confronti della spesa pubblica). Dall'altro lato, c'è chi è affascinato dal governo del capo carismatico, in cui il leader riceve la sua legittimazione esclusivamente dal "popolo". Il risultato è intuibile, sostituzione dell'istituzione-governo con il suo capo, come nei regimi autoritari. Una moderna democrazia liberale si governa invece attraverso le istituzioni (e non attraverso relazioni personali o carismatiche), istituzioni che debbono rendere possibile la decisione e il suo controllo. [...] la governance del PNRR dovrà aiutarla (n.d.r l'Italia) a divenire una democrazia più efficiente e responsabile». Si veda sul punto S. FABBRINI, cit.

<sup>134</sup> Più avanti nel corso dell'elaborato si avrà modo di rilevare il punto di vista molto interessante del prof. Rivosecchi in materia di Recovery Facility, responsabilità amministrativa e semplificazione delle procedure.

Per quel che riguarda le richieste di pagamento, quando le *milestones* trovano realizzazione, lo Stato membro è autorizzato a richiedere alla Commissione sino ad un massimo di due volte l'anno e in modo motivato il pagamento del contributo previsto. A fronte di tale richiesta, la Commissione valuta se gli obiettivi prefissati sono stati effettivamente raggiunti dallo Stato membro e trasmette la propria relazione al Comitato economico e finanziario, chiedendone il relativo parere, il quale può avere esito positivo (ed allora la Commissione autorizzerà l'erogazione delle somme richieste) oppure un esito negativo nella misura in cui gli obiettivi "non sono stati conseguiti in misura soddisfacente" (ed allora la Commissione sospenderà l'erogazione delle somme sino a quando lo Stato non avrà adottato tutte le misure idonee per realizzare gli obiettivi prestabiliti). Vi è di più. Se lo Stato membro non avrà adottato tali misure entro sei mesi dalla sospensione, il *quantum* del finanziamento potrebbe subire una diminuzione in modo proporzionale, salva la possibilità per lo Stato membro interessato di presentare giustificazioni al riguardo. Oltre la decorrenza di 18 mesi dalla data di adozione del Piano da parte del Consiglio senza l'attuazione del Piano e, quindi, senza il conseguimento dei traguardi e obiettivi prefissati, la Commissione risolve gli accordi assunti con tale Stato membro relativamente al Piano e disimpegna l'importo del finanziamento, salva la possibilità per lo Stato membro di presentare idonee giustificazioni in merito<sup>135136</sup>.

Fra le altre cose, è stato anche pensato che qualora il raggiungimento delle *milestones* non sia più possibile, perché magari un dato intervento del Piano o le *milestones* non sono più realizzabili anche solo parzialmente, per motivi oggettivi, cioè che sfuggono al controllo statale, lo Stato membro può proporre una variazione al Piano e la Commissione sarà chiamata a valutare il nuovo Piano come modificato. Se essa ritiene che tali ragioni oggettive non sussistano, rigetterà, com'è giusto che sia, la richiesta di modifica entro due mesi dalla presentazione della domanda; in caso contrario proporrà al Consiglio di approvarne le modifiche. Viene, inoltre, garantita, secondo le indicazioni formulate in sede parlamentare, la predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un'adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR.

A questo punto, diviene doveroso comprendere che i funzionari e i dirigenti chiamati all'esecuzione o attuazione di un certo intervento o riforma saranno valutati alla luce di ciò che è stato fatto con specifico riferimento al PNRR. Il NGEU – come si è già detto – si caratterizza per una logica

---

<sup>135</sup> L. BALDINI 'I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund' in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni Pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, Agosto 2021.

<sup>136</sup> È interessante osservare la deroga che il Regolamento in esame pone rispetto a quanto stabilito dall'art. 116, paragrafo 2, del Regolamento finanziario: data la situazione emergenziale, il termine di pagamento decorre, ai sensi dell'art. 24, paragrafo 7, dalla "dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l'erogazione allo Stato membro interessato (...) o dalla data di comunicazione della revoca della sospensione" del pagamento e non dalla data di ricezione della richiesta di pagamento. Viene, pertanto, valorizzato l'effettivo risultato raggiunto dallo Stato membro, a prescindere dai soldi investiti dallo stesso. Baldini, cit.

di spesa differente rispetto ai fondi strutturali. Mentre questi ultimi si basano sul rimborso di spese sostenute per progetti specifici, i fondi del *Recovery Plan* sono erogati sulla base del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, più volte citati nel corso di questo elaborato con i termini di *Targets* e *Milestones*, indipendentemente dai costi effettivamente sostenuti. Questa caratteristica rende ancora più cruciale il tema del rafforzamento della capacità amministrativa e della valutazione della performance amministrativa. Alle P.A. è richiesto di curare la definizione tecnica e finanziaria dei progetti, di gestirli in tempi prestabiliti – magari non troppo lunghi –, di monitorare gli indicatori e i costi totali e di evitare le sovrapposizioni con altri finanziamenti comunitari. Tutto ciò rende opportuno, da una parte, un elevato approfondimento tecnico, specie in vista della continuità a regime che gli interventi straordinari predisposti nell’ambito del Piano dovranno avere; e dall’altra, una valutazione degli obiettivi raggiunti dai dirigenti pubblici o direttori di un’amministrazione ancorata non a quanto si sia speso, bensì a cosa sia stato fatto in concordanza con il PNRR e gli interventi di propria competenza<sup>137</sup>. Ora, la Commissione europea ha messo a disposizione degli Stati Membri uno strumento che permetta di utilizzare efficacemente le risorse stanziare. Uno di questi è il “*Competency framework*”, ossia uno strumento creato per supportare le amministrazioni di ogni livello di *governance* nella gestione del fondo FESR per il periodo 2014-2020, che potrebbe tornare fortemente utile in termini di performance amministrativa anche per la gestione dei fondi individuati nell’ambito del PNRR. Il *Competency framework* fornisce, da una parte, un elenco delle competenze necessarie delle risorse umane coinvolte nel percorso della Resilienza per la gestione dei fondi<sup>138</sup> e prevede, dall’altra, uno strumento di autovalutazione per le Pubbliche Amministrazioni, cosicché queste possano accertare il gap tra le capacità del personale dell’amministrazione e le competenze necessarie per la governance dei progetti ed eventualmente sopperire a tali vacanze. Ecco spiegata la ragione dell’importanza di tale strumento: permette all’ente di svolgere un’analisi mirata sul personale di cui dispone ai fini di un miglioramento dell’organizzazione e delle competenze delle risorse umane per l’implementazione delle azioni di riforma o investimento<sup>139</sup>.

La Performance amministrativa introdotta nel nostro sistema già dal 2009 si appresta ad essere fortemente correlata ai risultati conseguiti a seguito del PNRR e degli investimenti e riforme che verranno realizzati alla luce del Piano. È chiaro che ogni amministrazione si renderà responsabile del

---

<sup>137</sup> P. FANELLI ‘*Il Recovery Plan: come adeguare la gestione delle amministrazioni pubbliche alle esigenze del programma*’ in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, Agosto 2021.

<sup>138</sup> La Commissione, in particolare, ha individuato tre gruppi di competenze principali: operative, professionali e gestionali, alle quali corrispondono professionalità fondamentali per la gestione dei progetti cofinanziati dall’Unione.

<sup>139</sup> A. SCAVOLINI ‘*Le risorse per la rinascita dell’Europa: programmi, caratteristiche, vincoli e limiti*’ in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni Pubbliche tra esigenza di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, Agosto 2021.

suo operato, ed i dirigenti pubblici o responsabili di un certo ufficio o unità operativa avranno a lungo a che fare con una resilienza di cui saranno gli artefici a tutti gli effetti.

#### **4. Le preoccupazioni della Corte dei conti. Il fantasma della c.d. “paura della firma”**

Partendo da una considerazione generale, anche se obsoleta e forse superata, bisognerebbe chiedersi se la proposta di regolamento della Commissione su come utilizzare i fondi fosse adeguata a raggiungere gli obiettivi previsti nel NGEU, condivisi dai capi di Stato e di Governo nell’ambito del Consiglio europeo di luglio 2020. Ricordiamo che nel maggio 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento per il Dispositivo, ed il 10 febbraio 2021 il Parlamento europeo ha approvato il definitivo regolamento UE 241/2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sul tema era intervenuta la Corte dei conti europea, con un parere sulla proposta di regolamento, che ne evidenziava criticità, vincoli e limiti. Non è un segreto che la Corte abbia valutato positivamente l’accordo raggiunto dai capi di Stato e di Governo per la rinascita dell’Europa, attraverso la inedita spinta economica dell’Unione nei confronti dei Paesi membri. Ciononostante, venivano individuate delle lacune nella predisposizione del programma che avrebbero potuto comprometterne l’efficacia, specie per la complessità della procedura di erogazione delle risorse europee agli Stati membri. La Corte, innanzitutto, ritenne che gli obiettivi del programma fossero troppo generali, con una impossibilità materiale a raggiungere tutti i target, da una parte, ed un problema (ma solo in potenza) di sovrapposizione con gli obiettivi di altri programmi e politiche messe in campo dall’Unione, dall’altra, con un eventuale problema di doppi finanziamenti e, quindi, un dispendio di risorse non necessario e magari evitabile con obiettivi più specifici e circoscritti<sup>140</sup>. Ecco perché la Corte ritenne che per scongiurare le problematiche appena descritte fosse assolutamente necessario un più marcato e conciso coordinamento tra i vari programmi dell’Unione. Chi scrive, in effetti, si trova abbastanza d’accordo con la Corte dei conti europea, ma è chiaro che solo una politica ferrea di controlli sull’attuazione del Piano (quantomeno in Italia) potrà scongiurare lo scenario suddetto, senza sprofondare ulteriormente nella paura della firma, fenomeno già tristemente noto al nostro Paese e di cui si parlerà più approfonditamente nel corso di questo capitolo. Per dirla in altre parole, sarà il tempo a dirci se la Corte avesse o meno ragione.

Un ulteriore punto di criticità espresso dalla Corte dei conti europea nel medesimo parere era rappresentato dalla possibilità per gli Stati membri di trasferire al Dispositivo le risorse in regime di gestione concorrente. La Corte ha rilevato che alcuni Paesi potrebbero presentare difficoltà notevoli

---

<sup>140</sup> A. SCAVOLINI *‘Le risorse per la rinascita dell’Europa: programmi, caratteristiche, vincoli e limiti’* in *La Gestione del Recovery Plan. Le Amministrazioni Pubbliche tra esigenza di riforma e problemi operativi. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, Agosto 2021.



con riferimento alle loro capacità amministrative, considerando il loro tasso di spesa delle risorse europee negli anni precedenti. La Corte evidenziava che alcuni dei maggiori beneficiari delle risorse, tra cui maggiormente l'Italia e la Spagna, sono Stati che storicamente hanno limitata capacità di spesa dei fondi, con il rischio reale di una pressione difficilmente gestibile sui sistemi amministrativi di tali Paesi e con il risultato finale di un mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Il reale pericolo, tuttavia, è che tali Paesi membri trasferiscano i fondi in quei programmi soggetti a condizioni meno restrittive, aggirando le disposizioni più stringenti, dal momento che determinate limitazioni all'utilizzo delle risorse<sup>141</sup> avrebbero potuto non essere le stesse contenute nel regolamento del Dispositivo. Proponeva, allora, la Corte l'introduzione di regole chiare per effettuare il trasferimento dei fondi, insieme all'indicazione di un ammontare massimo delle risorse che possono essere trasferite<sup>142</sup>.

La Corte, infine, ha mostrato scetticismo rispetto all'eventualità in cui vi siano gravi scostamenti del PNRR dai propri target intermedi e finali<sup>143</sup>. La procedura prevede che lo Stato membro, in tali casi, chiede di rinviare la discussione al Consiglio europeo, il quale ha tre mesi di tempo per affrontare la questione e fornire una risposta. La Corte ha sottolineato l'importanza di agire in tempi rapidi per arginare crisi e permettere alle economie europee di risollevarsi. Una procedura articolata, come appena mostrato, che richiede diversi mesi per essere conclusa, non è certamente in linea con la tempestività che l'Unione richiede ai fini del NGEU<sup>144</sup>.

Per quanto concerne la disciplina della responsabilità amministrativa ex l. 20/1994 e della giurisdizione della Corte dei Conti italiana alla luce dei tempi odierni, in cui la sfida del PNRR irrompe ed esige una pronta risposta da parte dell'Italia, è doveroso rilevare quanto di seguito.

Occorre, anzitutto, partire da un'introduzione al c.d. decreto-Semplificazioni, d.l. n. 76 del 11/09/2020, convertito con l. n. 120/2020. Per introdurla molto brevemente, la novità principale del d.l. 76/2020 è stata la modifica normativa dell'elemento soggettivo del presunto responsabile, che ha versato su un duplice aspetto: anzitutto, per dirsi sussistente il dolo ex art. 21 d.l. 76/2020 deve essere provata la volontà dell'evento dannoso in capo al responsabile e ci si chiede come sia possibile una tale modifica normativa per di soggetti corrotti, dal momento che questi agiscono sì dolosamente, ma per ottenere denaro in modo illecito, non per procurare danno alla P.A.; in secondo luogo, il decreto-Semplificazioni ha eliminato l'elemento della colpa grave in ordine alle azioni del dipendente

---

<sup>141</sup> Come avviene per esempio nel Regolamento recante disposizioni comuni per i fondi di un settennato di programmazione.

A. <sup>142</sup>SCAVOLINI, cit.

<sup>143</sup> L'art. 2 del regolamento definitivo del Dispositivo 241/2021 fornisce una spiegazione di "target intermedio" e "target finale". Il primo termine si riferisce ad un risultato quantitativo o a un indicatore che riflette lo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti. Il secondo termine deve invece avere ad oggetto un risultato qualitativo oggettivamente verificabile, senza riflettere un dato quantitativo.

A. <sup>144</sup>SCAVOLINI, cit.

pubblico (ma non anche le omissioni, che continuano ad essere punite anche per colpa grave. Da qui, secondo il Governo Conte bis, la lotta alla paura della firma), e si è sostenuto che la sua eliminazione dall'art. 1 l. 20/1994 provocherebbe l'impunità di coloro che, pur agendo colposamente, creano danni notevoli<sup>145</sup>, come visto, alla P.A., che comunque poi necessita di ristoro. Veniamo ora al tema centrale, ossia il ruolo della magistratura contabile ai tempi del Recovery Plan.

Anzitutto, non è superfluo rilevare che la disciplina introdotta dal decreto-Semplificazioni sembra essere incompatibile con il quadro costituzionale<sup>146</sup>. In secondo luogo, guardando al sistema dei controlli sull'impiego delle risorse pubbliche di derivazione europea, chi scrive ritiene significativo e rilevante il coinvolgimento della Corte dei conti nel contesto del PNRR, dal momento che le funzioni attribuite alla Corte dei conti, volte ad assicurare la trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e il corretto impiego delle risorse, appartengono a pieno titolo al sistema delle garanzie costituzionali. In un contesto di emergenza, in cui le esigenze di celerità, efficienza ed efficacia poste dall'Unione europea fungono da base alle azioni che la P.A. intera deve porre in essere, 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. Un approccio di questo genere ben si sposa, da una parte, con la natura giurisdizionale della magistratura contabile, posta a presidio delle risorse pubbliche da impiegare, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo su cui incide la condotta produttiva del danno erariale; dall'altra, 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, pena la mancata erogazione delle risorse da parte della Commissione, come detto nel corso del secondo capitolo di questo elaborato<sup>147</sup>. Se, però, l'approccio *metodologico* del decreto-Semplificazioni è condivisibile – intervenire, cioè, sul complessivo delle funzioni della Corte dei conti –, lo sono meno i *contenuti* delle norme innovative del decreto-legge n. 76 del 2020 a proposito dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa.

La materia dei controlli della Corte di via Mazzini, che è trattata all'art. 22 del decreto Semplificazioni, 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 dall'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 150, individuandosi come controlli sulla gestione del bilancio e sui risultati nell'impiego delle risorse rivolti a stimolare, anche in corso di esercizio, la

---

<sup>145</sup> Come è avvenuto nel caso della c.d. tassa di soggiorno.

<sup>146</sup> Ritengo infatti che la rimodulazione dell'elemento soggettivo dei presunti responsabili "svuotasse" di giurisdizione la Corte dei Conti, anche alla stregua di una piacevole chiacchierata che ho avuto l'onore di intrattenere con l'ex Presidente della Corte dei conti, dott. Raffaele Squiteri nel giugno del 2020.

<sup>147</sup> G. RIVOSECCHI, 'La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti' in *Federalismi.it*, n. 20/2021.

responsabilità del decisore politico. Si configurano, pertanto, come forme di controllo concomitanti «*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: si ricorda, ancora una volta, che 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<sup>148</sup>.

L'unico punto, forse, poco chiaro è il rapporto tra l'eventuale accertamento delle irregolarità gestionali o dei ritardi nell'erogazione dei contributi, inserito nella seconda proposizione del comma 1 dello stesso art. 22, e la responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, co. 1 d.lgs. 165/2001. Dovrebbe, cioè, essere 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 ed inequivoci<sup>149</sup>, bensì a programmi e piani di valutazione degli obiettivi rispetto ai quali si attivano processi di valutazione dei risultati.

In definitiva, mentre il coinvolgimento della Corte dei conti appare doveroso ai sensi dell'art. 100 Cost. nelle ipotesi in cui i controlli concomitanti, previsti dall'art. 22, vengano individuati come controlli sulla realizzazione dei programmi e sull'impiego delle risorse europee, aventi quale parametro l'equilibrio di bilancio, la sana gestione finanziaria e l'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<sup>150</sup>.

Chi scrive ritiene che sia fuori da ogni dubbio che la disciplina novellata sulla responsabilità amministrativa è, in via del tutto inequivoca, maggiormente penalizzante nei confronti di chi non agisce (poiché, lo si ripete, la colpa grave può essere sempre accertata e fatta valere in caso di condotta omissiva), possa ritenersi effettivamente in coerenza con quelle esigenze di maggiore efficienza nell'impiego delle risorse, affermate proprio dall'UE nell'attuazione del Recovery Plan e del PNRR nella selezione dei progetti su cui investire le risorse di derivazione europea. In un simile contesto, la riforma della responsabilità per danno erariale non sembra essere in linea né con la nozione di agire amministrativo, sotto il profilo del principio del buon andamento e della legalità sostanziale, né con quella dell'efficiente impiego delle risorse attraverso meccanismi di responsabilizzazione del decisore e alla tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione, come ha dimostrato anche la lunga “saga Taricco” che ha visto protagoniste indiscusse la Corte di Giustizia e la Corte costituzionale italiana. Fra l'altro, l'art. 3 del Regolamento UE 2020/2092 del Parlamento europeo e

---

<sup>148</sup> G. RIVOSECCHI, cit.

<sup>149</sup> Come nel caso dei parametri a fondamento dei controlli esterni affidati alla magistratura contabile.

<sup>150</sup> G. RIVOSECCHI, cit.

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. Ecco, in questo scenario la limitazione della responsabilità erariale, riferita all'impiego di risorse di derivazione europea, mal si concilierebbe con la tutela degli interessi europei che la riforma intenderebbe preservare, divenendo al contrario una violazione del diritto euro-unitario<sup>151</sup>. Tutt'altro: la disciplina europea sui controlli e la responsabilità finanziaria presuppone normative nazionali di rafforzamento e non, al contrario, di restringimento della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi derivanti dal Recovery plan<sup>152</sup>.

In conclusione, se da una parte la lotta alla c.d. paura della firma non è ancora terminata e necessita senza alcun dubbio di ulteriori ripensamenti e approfondimenti per ridimensionare il campo di azione della magistratura contabile ai fini del superamento dell'impasse amministrativo, dall'altra parte, però, la soluzione non è certamente quella di un restringimento dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, poiché il PNRR nasce in Europa e, come tale, ha bisogno di allinearsi al diritto europeo; e se quest'ultimo naviga in una certa direzione, non può il nostro legislatore remare contro. Al contempo, sarebbe auspicabile da parte della magistratura contabile un ridimensionamento dell'influenza sulle azioni amministrative, senza arrivare alla condanna di soggetti che hanno perseguito solo il pubblico comune interesse. Sembrerebbe, anzi, più conforme ai principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea una Corte dei conti che sia giudice della responsabilità contabile e del corretto ed efficiente impiego delle risorse mediante controlli in via successiva, decisamente molto più in sintonia con il concetto di «amministrazione di risultato», rivolto ad assicurare la coerenza degli attori istituzionali e il conseguimento degli obiettivi di sistema. È necessario, allora, che ognuno nell'esercizio delle proprie competenze, tenga conto di ciò che realmente giova a questo Paese: uno sviluppo serio della nostra società e con un costante impegno di

---

<sup>151</sup> Idem.

<sup>152</sup> «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)». G. RIVOSECCHI, cit.

collaborazione e dialogo. Solo così saremo in grado di correre al pari degli altri Paesi europei che si affermano nello scenario internazionale e poter dare il giusto futuro alle generazioni che verranno.

## **5. Conclusioni**

Ancora una volta, è bene sottolineare come la comunicazione inter istituzionale è assolutamente necessaria ed inevitabile per la buona riuscita degli interventi previsti dal PNRR. Nel corso dell'attuazione del Piano, anche in raccordo con la Commissione Europea, sono garantite attività di informazione e comunicazione che mirano al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli stakeholder fino al grande pubblico, secondo un'apposita strategia rispondente agli indirizzi comunitari.

Ed è innegabile che per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, tanto più perché l'Italia deve dare modernità alla sua Pubblica Amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e permettersi, quindi, di correre alla pari (e, perché no?, anche meglio) dei paesi europei, considerando altresì il ruolo strategico che l'Italia ha rivestito e potrebbe rivestire nella comunità internazionale, e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU è senza dubbio l'occasione che non possiamo permetterci di perdere per determinare l'inizio di un percorso che porterebbe ad una crescita sociale ed economica sostenibile, all'insegna di un futuro «*green*», rimuovendo quegli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni, alla luce degli obiettivi prefissati dall'UE.

# Le criticità strutturali del modello di *governance* scelto per l'attuazione del PNRR italiano

di Cristiano Arielli

*Dottore in Governo e Politiche Pubbliche presso l'Università degli studi di Pavia*

**Abstract [It]:** Il Next Generation EU ha portato all'adozione di un modello di *governance* inedito, volto a fronteggiare le varie sfide impostate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. Uno dei principali motivi per cui è stato configurato *ex-novo* questo modello riguarda la necessità di favorire l'integrazione dell'azione tra i vari livelli di governo sovranazionale e nazionale e lo scambio, anche attraverso l'utilizzo di strumenti creati *ad hoc*, di informazioni inerenti alle diverse fasi di implementazione del PNRR.

Il presente lavoro pone il focus analitico sulla struttura di *governance* istituita attraverso la legge n. 108/2021, individuando i livelli di gestione previsti per le varie fasi e gli attori coinvolti, le funzioni attribuite ai vari soggetti, le regole previste per la ripartizione dei fondi nonché le criticità che potrebbero scaturire da questo modello organizzativo e quelle strutturali tipiche del contesto italiano.

Particolare attenzione verrà riservata, in primo luogo, alle difficoltà connesse alla gestione delle risorse da assorbire e da utilizzare per la realizzazione degli interventi se queste dovessero aumentare durante tutto il periodo di realizzazione del PNRR; in secondo luogo, alle difficoltà che gli enti territoriali hanno riscontrato e che potrebbero riscontrare nel rispetto delle regole imposte dall'UE e dai criteri aggiuntivi previsti per il contesto italiano.

**Abstract [Eng]:** The Next Generation EU has led to the adoption of an unprecedented governance model, aimed at facing the various challenges set by the Italian National Recovery and Resilience Plan. One of the main reasons why this model has been newly configured concerns the need to favor the integration of action between the various levels like EU and national government and the exchange, also using *ad hoc* tools, of information relating to the various stages of implementation of the PNRR.

This paper focus on the governance structure established by law no. 108/2021, identifying the management levels envisaged for the various phases and the actors involved, the functions attributed to the various subjects, the rules for the allocation of funds as well as the critical issues that could arise from this organizational model and the typical structural ones of the Italian context.

Particular attention will be reserved, first of all, to the difficulties connected with the management of the resources absorbed and used for the implementation of the interventions if these should increase during the entire period of implementation of the PNRR; secondly, to the difficulties that local authorities have encountered and that they may encounter in compliance with the rules imposed by the EU and the additional criteria provided for the Italian context.

**Sommario:** 1. Il modello di *governance* istituito per l'esecuzione del PNRR italiano. – 2. Le criticità strutturali del modello di *governance*: il ruolo affidato agli enti territoriali e le difficoltà derivanti dal loro coinvolgimento. – 3. Le regole sulla ripartizione dei fondi fanno scricchiolare il modello di *governance*.

## 1. Il modello di *governance* istituito per l'esecuzione del PNRR italiano

Al fine di garantire una concreta, efficace e rapida attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi PNRR) ossia il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi prefissati, attraverso il Decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito nella legge n. 108 del 29 luglio 2021, è stato istituito un modello organizzativo articolato su più livelli di gestione.

Tale modello di *governance* è stato ideato con lo scopo di favorire (in maniera sostanziale) lo scambio di informazioni<sup>153</sup> relativamente alle fasi di attuazione, controllo e rendicontazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale.

### 1.1 Livello «*Presidio e Coordinamento*»

Il modello di *governance* vede come interlocutore sovranazionale la Commissione Europea. A livello nazionale, e più precisamente nel livello «*Presidio e Coordinamento*», le responsabilità di indirizzo e coordinamento sono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la quale è stata istituita una «Cabina di Regia» (d'ora in poi Cabina) che esercita poteri di impulso, indirizzo e coordinamento generale dell'attuazione del PNRR<sup>154</sup>.

Questa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai ministri e dai sottosegretari di stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, convocati di volta in volta in ragione delle loro competenze tecniche relative alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Inoltre, alla Cabina partecipano anche i Presidenti di ANCI e UPI e il Presidente della Conferenza delle Regioni, allorquando sono discusse e analizzate tematiche legate al contesto locale.

L'articolo 2 della legge n. 108 del 29 luglio 2021 identifica la Cabina come «l'organo designato ad analizzare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti (*traguardi e obiettivi*) e a confrontarsi con il partenariato territoriale, economico e sociale mediante il Tavolo permanente»<sup>155</sup>. La Cabina detiene anche il compito di aggiornare ad intervalli regolari il PdCM sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR e, nell'eventualità, proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi<sup>156</sup> in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei Soggetti attuatori.

---

<sup>153</sup> Tale flusso informativo si concentra soprattutto sui dati riguardanti lo stato avanzamento e di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti nei PNRR.

<sup>154</sup> La «Cabina di Regia» è stata istituita ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 108 del 29 luglio 2021.

<sup>155</sup> Ai sensi dell'articolo 1, lettera *p*), legge n.108/2021, per «Tavolo permanente» si intende il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, ossia un organo con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR.

<sup>156</sup> Ai sensi dell'articolo 12, legge n. 108/2021.

Questa, inoltre, è coadiuvata dall'azione della «Segreteria tecnica»<sup>157</sup>, la quale svolge i seguenti compiti: *a)* supportare la Cabina di regia e il Tavolo permanente nelle loro rispettive funzioni; *b)* elaborare periodici rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal Ministero dell'economia delle finanze – Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato; *c)* acquisire dal Servizio centrale per il PNRR le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nelle fase di attuazione degli interventi<sup>158</sup>.

Inoltre, sempre all'interno del livello «*Presidio e Coordinamento*», attraverso l'articolo 5 della legge n. 108 del 29 luglio 2021 è stata istituita «l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione» (d'ora in poi Unità). Per ciò che concerne i compiti affidati all'Unità, questa deve: *a)* individuare, sulla base delle segnalazioni trasmesse alla Cabina di regia, gli ostacoli alla corretta e tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e proporre rimedi; *b)* coordinare, anche sulla base delle verifiche dell'impatto della regolamentazione curate dalle amministrazioni, l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e delle relative misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione; *c)* ricevere e considerare ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione, formulate da soggetti pubblici o privati.

Notevole importanza è attribuita al «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» (d'ora in poi Tavolo)<sup>159</sup>. Quest'ultimo è composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, dagli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, dalle categorie produttive e sociali, dal sistema dell'università e della ricerca e della società civile e, infine, delle organizzazioni della cittadinanza attiva<sup>160</sup>.

Le principali funzioni del Tavolo sono: *a)* *consultiva*, soprattutto sulle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR; *b)* *segnalazione*, nei confronti della Cabina di Regia e del Servizio centrale per il PNRR, riguardo ad ogni profilo ritenuto importante per la realizzazione del Piano. Sono proprio queste funzioni a rendere il Tavolo un attore indispensabile in quanto

---

<sup>157</sup> Istituita ai sensi dell'articolo 4, legge n. 108/2021, è incardinata all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>158</sup> La «Segreteria tecnica» svolge la funzione di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente. Inoltre, essa opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo.

<sup>159</sup> Istituito ai sensi dell'articolo 3, legge n. 108/2021.

<sup>160</sup> I componenti sono individuati sulla base della maggiore rappresentatività nonché della loro comprovata esperienza e competenza ed anche sulla base di criteri oggettivi, così da creare una maggiore legittimazione riguardo l'operato del Tavolo.



attraverso il suo operato possono essere sviluppate idee e azioni volte al superamento delle circostanze ostative, garantendo così un'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il modello di *governance*, sempre all'interno del livello «*Presidio e Coordinamento*», ha previsto presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (d'ora in poi MEF), più precisamente incardinato nel Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'instaurazione di diversi uffici volti al coordinamento operativo, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo del PNRR.

L'articolo 6 della legge n. 108 del 29 luglio 2021, infatti, istituisce un ufficio centrale di livello dirigenziale generale denominato «Servizio centrale per il PNRR», che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del PNRR e al quale sono affidati gli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità<sup>161</sup>. Tale ufficio è anche responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del NGEU-Italia e dei flussi finanziari connessi ad esso nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando in tal modo il supporto tecnico necessario alle amministrazioni centrali investite da interventi previsti dal PNRR<sup>162</sup>. Infine, al Servizio centrale per il PNRR sono affidati due ulteriori compiti: *a)* curare i rapporti sia con le strutture di coordinamento del PNRR presenti in ogni singola Amministrazione, sia con la Cabina; *b)* gestire il portale del PNRR<sup>163</sup>.

Relativamente ai profili riguardanti il controllo, *l'audit*, l'anticorruzione e la trasparenza si è scelto, ai sensi della legge n. 108 del 29 luglio 2021, di istituire presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR denominato «Ispettorato generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea» (IGRUE)<sup>164</sup>. La particolarità dell'IGRUE è quella di lavorare in posizione di piena indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR, così da fornire giudizi imparziali e più razionali. I compiti assegnati a questo ufficio si concretizzano: *a)* nelle verifiche di sistema delle operazioni e delle performance relative alle *milestone* e *target*; *b)* nella predisposizione di un Piano di indagine generale (c.d. *Audit Planning Memorandum*) che definisce gli obiettivi, l'estensione e il cronoprogramma delle attività di controllo<sup>165</sup>. Infine, l'IGRUE può avvalersi, nello svolgimento dei compiti di controllo relativi a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'aiuto delle varie Ragionerie territoriali dello Stato.

---

<sup>161</sup> Tali obblighi derivano dall'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241.

<sup>162</sup> Per assolvere a tali compiti, il Servizio centrale per il PNRR si articola in sei uffici di livello dirigenziale non generale, e può anche avvalersi del supporto di Società partecipate dallo Stato come previsto dall'articolo 9, legge n. 108/2021.

<sup>163</sup> Dal 3 agosto è online *italiadomani.gov.it*, il portale ufficiale dedicato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che presenta contenuti del Piano, percorso di attuazione, notizie sugli interventi previsti e, soprattutto, contiene schede intuitive e chiare sul monitoraggio degli investimenti e delle riforme.

<sup>164</sup> L'IGRUE è stato istituito ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, lettera *c)*, punto *ii)*, del Regolamento (UE) 2021/241.

<sup>165</sup> [https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article\\_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf](https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf)

Il modello di *governance* italiano ha previsto inoltre, per il livello «*Presidio e Coordinamento*», un ulteriore ufficio denominato «Unità di missione per la valutazione»<sup>166</sup>. L'Unità di missione per la valutazione provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, alla progettazione e all'attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex-post* del PNRR, assicurando il rispetto degli articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) 2021/241, così come la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi.

Tra i compiti affidati all'Unità di missione per la valutazione rivestono notevole importanza quelli di controllo e partecipazione all'attuazione del PNRR. Questa, infatti, deve: *a)* verificare la coerenza degli indicatori, dei traguardi e degli obiettivi previsti nel Piano; *b)* valutare il loro raggiungimento, per poi supportare il Servizio centrale nel processo di rendicontazione alla Comunità Europea; *c)* redigere i rapporti di valutazione sul conseguimento degli obiettivi del PNRR contribuendo all'analisi della qualità dei dati presenti nel sistema di monitoraggio del Piano<sup>167</sup>.

## 1.2 Livello «Attuazione»

Nel livello «Attuazione» è stato previsto, secondo l'articolo 8, comma 1, della legge n. 108/2021, che «ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. [...] A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita «Unità di missione», di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR [...] articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale [...]»<sup>168</sup>.

È chiaro che il criterio alla base dell'articolo di cui sopra è quello di enfatizzare la centralità delle varie amministrazioni investite dai progetti oltre che renderle anche più responsabili. Infatti, ai sensi del comma 2, articolo 8, legge n. 108/2021, l'individuazione della struttura dirigenziale o la sua creazione *ex-novo* garantisce l'attribuzione a quest'ultima del ruolo di: *a)* punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti impostati a livello UE; *b)* soggetto titolare del compito di trasmissione al Servizio centrale per il PNRR dei dati riguardanti gli aspetti finanziari, dei dati inerenti la realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle

---

<sup>166</sup> L'Unità di missione è istituita ai sensi dall'articolo 7, legge n. 108/2021, così come previsto all'articolo 1, comma 1050, legge n. 178/2020.

<sup>167</sup> L'Unità di missione per la valutazione si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale. Essa provvede a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini.

<sup>168</sup> [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2021\\_0108\\_ex\\_DL\\_77.pdf](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2021_0108_ex_DL_77.pdf)

riforme nonché i dati relativi allo stato di avanzamento dell'attuazione degli obiettivi intermedi e finali attraverso l'utilizzo del sistema informatico creato *ad hoc*<sup>169</sup>.

In aggiunta, l'Unità di missione ha il compito di: *a)* vigilare sulla corretta applicazione dei criteri di selezione previsti per l'adozione delle azioni più congrue e rispettose delle regole e degli obiettivi presenti all'interno del PNRR; *b)* emanare linee guida volte a garantire che le procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali, e ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR, siano svolti nel modo più corretto possibile<sup>170</sup>.

L'Unità di missione deve, infine, assolvere anche a funzioni che rientrano nell'ambito del controllo della regolarità delle procedure e delle spese ossia adottare tutte le iniziative previste per prevenire, correggere e (nel caso) sanzionare le irregolarità e l'utilizzo indebito dei fondi. Lo scopo ultimo è l'adozione di iniziative congrue a prevenire frodi e conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi<sup>171</sup>. A tal fine, l'Unità di missione è anche responsabile dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate (ad esempio le risorse utilizzate in uno scenario di frode o di doppio finanziamento pubblico)<sup>172</sup>.

Per ciò che concerne i «Soggetti attuatori», questi possono essere identificati in base alla tipologia di misura ed al settore di intervento<sup>173</sup>. Questi possono essere distinti in:

- Amministrazioni centrali;
- Regioni;
- Province autonome di Trento e di Bolzano e/o Enti locali;
- Società pubbliche e/o private;
- Altri Enti Pubblici.

Tali soggetti operano in condizioni di autonomia organizzativa, ciò lo si evince dalla lettura dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 9 legge n. 108/2021, dalle regole degli ordinamenti dei diversi Soggetti attuatori e dalla disamina delle regole specifiche contenute all'interno del PNRR.

A tali Soggetti è, inoltre, attribuita la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi. Spetta a loro, infatti, la responsabilità sulla fase di avvio, di esecuzione, di monitoraggio e di rendicontazione dei succitati interventi. A tal proposito, tutti gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi contenuti nel PNRR sono

---

<sup>169</sup> Tale sistema informatico è stato previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 103, legge n. 178/2020.

<sup>170</sup> Tali compiti sono rinvenibili attraverso la disamina dell'articolo 8, comma 3, legge n. 108/2021.

<sup>171</sup> Tale rischio può essere evitato (anche) attraverso l'utilizzo dei protocolli d'intesa.

<sup>172</sup> [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2021\\_0108\\_ex\\_DL\\_77.pdf](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2021_0108_ex_DL_77.pdf)

<sup>173</sup> I «Soggetti attuatori» sono individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, legge n. 108/2021.

sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabile previsti dalla legislazione nazionale applicabile<sup>174</sup>.

Dall'analisi del modello di *governance* italiano risulta lampante, ad un occhio attento, che la struttura organizzativa istituita possiede determinate caratteristiche che rimandano ad una certa sorta di «*struttura piramidale*». Infatti, se da un lato la gestione concreta ed effettiva dei progetti è affidata a una molteplicità di attori (Amministrazioni centrali, Regioni, ecc.), dall'altro, nel caso dovessero emergere problemi di natura tecnica, giuridica o politica, sono stati previsti una serie di meccanismi che permettono di intervenire in maniera centralizzata, con la possibilità (nei casi normati) di ricorrere anche all'utilizzo di poteri sostitutivi.

Infatti, è previsto, all'interno della legge n. 108/2021, al Titolo II «Poteri sostitutivi, superamento del dissenso e procedure finanziarie», e più precisamente all'articolo 12, che *«In caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo 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 per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti [...]»*<sup>175</sup>.

Il criterio alla base della di tale «*struttura piramidale*», ossia la sua *ratio*, si configura nello scenario in cui è il Governo in ultima istanza ad assumersi la responsabilità della corretta attuazione del PNRR nei confronti del vertice della piramide, ossia nei riguardi della Commissione Europea.

Dall'analisi degli articoli che configurano il modello organizzativo è risultato interessante anche l'aspetto temporale, ovvero l'arco di vita previsto per le strutture di *governance* del PNRR. In diversi articoli, infatti, viene stabilito che le strutture in questione hanno una durata maggiore del governo in carica. Ad esempio, citando testualmente l'articolo 5, comma 2, legge n. 108/2021, viene affermato che «L'Unità [...] ha durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026».

---

<sup>174</sup> Art. 9, comma 3, legge n. 108/2021.

<sup>175</sup> Art. 12, comma 1, legge n. 108/2021.

Tale previsione deroga, peraltro, il principio stabilito dall'articolo 7 del decreto legislativo 303/1999, secondo il quale le strutture create *ad hoc* presso la Presidenza del consiglio per il raggiungimento di determinati risultati restano in funzione sino alla durata del Governo. In tal senso, si è creata una sorta di struttura di *governance* capace di resistere ai vari cambi di governo, grazie anche alla previsione che i vari dirigenti nominati alla guida di queste strutture non rientrano nelle categorie per cui è previsto il meccanismo dello *spoils system*, restando perciò in carica a prescindere dal Governo<sup>176</sup>.

In base a quanto finora esposto, risulta evidente che il Governo che succederà a quello che ha strutturato il modello di *governance* del PNRR si ritroverà ad avere un margine di manovra abbastanza ristretto. Infatti, in base alla previsione di poteri sostitutivi, il successivo esecutivo non sarà nemmeno in grado di sottrarsi all'attuazione dei progetti visto che ne risulterebbe comunque direttamente responsabile.

In sintesi, il modello di *governance* italiano è così strutturato: *a*) una Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che svolge funzioni di indirizzo e coordinamento politico grazie anche all'aiuto della Segreteria tecnica e allo stretto rapporto con due Comitati interministeriali<sup>177</sup>; *b*) una struttura con competenze tecnico/operative istituita all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha il compito di agire, secondo criteri cooperativi, con i suoi omologhi istituiti presso i singoli ministeri; *c*) un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale con funzioni consultiva e un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolamentazione con funzione operativa finalizzata allo snellimento e funzionalità delle norme; *d*) la messa in opera di un sistema di informazione e coinvolgimento del Parlamento grazie anche ad un rapporto stabile con le Commissioni parlamentari competenti che hanno il compito di monitorare, valutare e formulare osservazioni riguardo lo stato di avanzamento del PNRR<sup>178</sup>.

## **2. Le criticità strutturali del modello di governance: il ruolo affidato agli enti territoriali e le difficoltà derivanti dal loro coinvolgimento**

---

<sup>176</sup> <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/>

<sup>177</sup> I comitati a cui si fa riferimento sono il Comitato interministeriale per la transizione digitale e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, disciplinati dal decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021. La Cabina di Regia ha la facoltà di partecipare con un proprio delegato alle sedute dei due Comitati.

<sup>178</sup> G. D'Arrigo, P. David, *Next generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022, p. 156.

Il modello di *governance* istituito per l'attuazione del PNRR italiano ha attribuito, in via generale, il ruolo di principale Soggetto attuatore in capo al comparto pubblico e alle strutture della pubblica amministrazione rispetto ad eventuali soggetti privati.

È noto che una parte cospicua delle risorse prevista dagli strumenti introdotti dall'UE e dal Fondo complementare nazionale sarà gestita dai soggetti attuatori di livello sub-nazionale<sup>179</sup>. Tale impostazione potrebbe però portar con sé delle criticità, soprattutto se si considera il rapporto che intercorre tra il livello di governo centrale (ministeri) e il livello di governo territoriale (enti territoriali). Infatti, tendenzialmente il livello di governo centrale non ha il compito di attuare progetti ma bensì gestire i bandi e le procedure, mentre il livello di governo territoriale di norma partecipa ai bandi e alle procedure ben consapevole della limitatezza delle sue forze e delle sue strutture. Tali caratteristiche e consuetudini potrebbero appunto mettere a rischio la realizzazione concreta dei lavori e delle attività volte all'esecuzione del PNRR. Infatti, secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio (d'ora in poi UPB) questi soggetti attuatori di livello sub-nazionale potrebbero non avere le strutture adeguate a gestire una quantità di fondi di tale portata.

Analizzare il coinvolgimento delle Amministrazioni locali, in qualità di «Soggetti Attuatori», è un ottimo punto di riflessione per capire se il modello di *governance* istituito può risultare efficace o meno per l'esecuzione e l'implementazione del PNRR. Inoltre, analizzare il grado di coinvolgimento delle Amministrazioni locali è importante per capire se queste saranno in grado di far fronte alle responsabilità affidategli ovvero, in altri termini, quanto queste riusciranno a farsi carico della «responsabilità di realizzazione operativa degli interventi»<sup>180</sup>.

Analogamente, approfondire l'analisi sulla responsabilità di realizzazione operativa può essere importante per due motivi: *a)* comprendere il reale impatto che il PNRR avrà sul livello di governo locale; *b)* capire se le strutture amministrative e le tecniche utilizzate dai livelli di governo territoriale saranno adeguate all'attuazione degli interventi presenti nel PNRR<sup>181</sup>.

Per comprendere tali aspetti è stata utilizzata una variabile rilevante ossia la «dimensione dei flussi finanziari» che gli enti presenti sul livello di governo locale andranno a gestire. All'interno degli allegati contenuti nella versione del PNRR approvata dalle istituzioni EU, si rinvencono

---

<sup>179</sup> In media, dal 2010 al 2019 quasi la metà della spesa in conto-capitale, più specificatamente circa il 60% della spesa per investimenti fissi lordi, è stata erogata dalle Amministrazioni locali. È naturale, quindi, aspettarsi che quest'ultime rivestano un ruolo di primaria importanza nell'attuazione del PNRR dal momento che le spese per investimenti pubblici e per contributi agli investimenti del settore privato rappresentano la componente preponderante del PNRR e, inoltre, considerato anche che gli interventi previsti si concentrano su settori di intervento e materie che l'ordinamento vigente pone sotto la "giurisdizione" degli Enti di livello decentrato come, ad esempio, sanità, servizi sociali, trasporti e gestione del territorio, ecc..

<sup>180</sup> La responsabilità di realizzazione operativa si articola nelle fasi di: 1) avvio, 2) esecuzione, 3) monitoraggio, 4) rendicontazione.

<sup>181</sup> [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed\\_fisc-e-PNRR.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed_fisc-e-PNRR.pdf)

informazioni cruciali che permettono di formulare una stima della quantità delle risorse nonché le modalità con cui gli Enti territoriali andranno a gestirle in quanto identificati come Soggetti attuatori<sup>182</sup>.

Dall'analisi dei flussi finanziari, presentata nel corso dell'Audizione presso la commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, si stima che gli Enti di governo locale andranno a gestire un importo compreso tra i 66 e 71 miliardi di euro<sup>183</sup>. Questa somma si attesta approssimativamente tra il 34,7% e il 36,9% delle risorse complessive predisposte dall'RFI per l'Italia, e che gli Enti territoriali dovranno gestire con modalità che spaziano dall'impiego diretto dei fondi nonché alla predisposizione e al completamento dei passaggi necessari per il trasferimento delle risorse ai beneficiari ultimi e, quindi, includendo anche le eventuali procedure di riparto come, ad esempio, i bandi di gara<sup>184</sup>.

In base a quanto predisposto nel PNRR italiano, gli Enti territoriali sono stati chiamati ad intervenire a diverso titolo in ognuna delle sei Missioni anche se, in base all'analisi svolta dall'uPB, si evince che i flussi finanziari più cospicui diretti verso il livello di governo locale, e quindi gestiti da quest'ultimo, riguardano in particolare tre missioni:

- **Missione n. 2 - «Rivoluzione verde e Transizione ecologica»:** con investimenti stimati tra i 18 e i 18,7 miliardi di euro;
- **Missione n. 5 - «Inclusione e coesione»:** con investimenti stimati tra 16,9 e 18,7 miliardi di euro;
- **Missione n. 6 - «Salute»:** con investimenti nell'ordine dei 14,7 miliardi di euro.

---

<sup>182</sup> Il coinvolgimento degli Enti locali non è limitato solamente alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Città metropolitane, ma anche ad altri organi presenti sul livello di governo locale come, ad esempio, i Consorzi di bonifica che sono risultati titolari di parte delle risorse.

<sup>183</sup> Le schede riportate nell'analisi fatta dall'uPB si rifanno all'utilizzo delle risorse finanziarie erogate dallo strumento del programma *Next generation EU*, ossia il Dispositivo di ripresa e resilienza, la quale somma complessiva a beneficio dell'Italia è di 191,5 miliardi, di cui 68,9 di sovvenzioni e la restante parte (122,6) come prestiti. A tal riguardo, la stima calcolata dall'uPB non prende in considerazione le risorse messe a disposizione dagli altri strumenti NGEU, tantomeno dei circa 30 miliardi nazionali stanziati dal Fondo complementare al PNRR istituito dal DL 59/2021. Infine, la stima dell'esercizio si concentra esclusivamente su Regioni (nel quale sono inclusi gli Enti sanitari locali) ed Enti locali, senza allargare il cerchio alle altre amministrazioni locali coinvolte in alcune delle iniziative previste.

<sup>184</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

Missioni e componenti	Risorse totali RRF	Risorse gestite da EE.TT.		Incidenza sul totale	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
<b>Missione 1</b> - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, di cui:	40.291	6.046	7.546	15,0	18,7
<i>C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA</i>	9.722	4.426	4.426	45,5	45,5
<i>C3 - Turismo e Cultura 4.0</i>	6.675	1.620	3.120	24,3	46,7
<b>Missione 2</b> - Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui:	59.459	17.964	18.705	30,2	31,5
<i>C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile</i>	5.265	1.743	1.743	33,1	33,1
<i>C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile</i>	23.778	7.044	7.786	29,6	32,7
<i>C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici</i>	15.362	800	800	5,2	5,2
<i>C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica</i>	15.054	8.376	8.376	55,6	55,6
<b>Missione 3</b> - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, di cui:	25.397	1.020	1.270	4,0	5,0
<i>C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria</i>	24.767	750	750	3,0	3,0
<i>C2 - Intermodalità e logistica integrata</i>	630	270	520	42,9	82,5
<b>Missione 4</b> - Istruzione e ricerca, di cui:	30.876	9.760	9.760	31,6	31,6
<i>C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università</i>	19.436	9.760	9.760	50,2	50,2
<b>Missione 5</b> - Inclusione e coesione, di cui:	19.851	16.941	18.681	85,3	94,1
<i>C1 - Politiche del lavoro</i>	6.660	5.600	5.600	84,1	84,1
<i>C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore</i>	11.216	10.516	11.216	93,8	100,0
<i>C3 - Interventi speciali di coesione territoriale</i>	1.975	825	1.865	41,8	94,4
<b>Missione 6</b> - Salute, di cui:	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
<i>C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale</i>	7.000	7.000	7.000	100,0	100,0
<i>C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale</i>	8.626	7.667	7.667	88,9	88,9
<b>TOTALE</b>	<b>191.499</b>	<b>66.398</b>	<b>70.629</b>	<b>34,7</b>	<b>36,9</b>

**Tabella n. 1:** La tabella riporta la stima delle risorse (in milioni di euro e percentuali) presenti nel PNRR, suddivise in Missioni e Componenti che saranno gestite dagli enti locali<sup>185</sup>.

Dalla disamina della Tabella n. 1, è possibile osservare che una percentuale compresa tra l'85% e il 94,1% del totale delle risorse allocate nella «*Missione n. 5*» dovrebbe essere gestita in larga misura dalle Regioni e dagli Enti locali<sup>186</sup>. Relativamente alla «*Missione n. 6*», quasi tutte le risorse stanziare (ossia 14,7 miliardi su 15,5 totali) dovrebbero essere gestite dalle Regioni e dalle ASL<sup>187</sup>. Infine, per ciò che concerne la «*Missione n. 2*», le risorse che dovrebbero gestire le Amministrazioni locali si attestano a poco meno di un terzo del totale (circa 18 su quasi 60 miliardi) rappresentando, però, l'aggregato più rilevante in valore assoluto rispetto alle altre Componenti<sup>188</sup>. È palese, quindi, che le Amministrazioni locali rivestiranno un ruolo centrale nell'attuazione del PNRR.

<sup>185</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

<sup>186</sup> Sia le Regioni che gli Enti locali sono impegnati negli interventi che hanno come oggetto le politiche del lavoro (riforma delle politiche attive e altro, per un totale di 5,6 miliardi) e le politiche sociali (rigenerazione urbana e riduzione del degrado, ecc., per valori che oscillando dagli 11,3 ai 13 miliardi di euro).

<sup>187</sup> Le Regioni e le ASL dovrebbero utilizzare i fondi stanziati per lo sviluppo di progetti che riguardano la riorganizzazione dei servizi e lo sviluppo della telemedicina (7 miliardi) e investimenti in capitale fisso orientati all'ammodernamento e alla digitalizzazione delle strutture (7,7 miliardi).

<sup>188</sup> Le risorse impiegate per la «*Missione 2*» prevedono un forte impiego soprattutto nel settore dei trasporti (circa 6,5 miliardi complessivi), della tutela del territorio e delle risorse idriche (6 miliardi per progetti riguardanti la valorizzazione



Non bisogna soffermare l'analisi solo sulla dimensione dei flussi finanziari se si vuole avere un quadro quanto più possibile completo riguardo le possibili criticità che incontreranno le amministrazioni presenti nel livello di governo territoriale. L'aspetto quantitativo è sicuramente importante ma bisogna considerare nell'analisi anche l'aspetto temporale. Infatti, analizzare le tempistiche di realizzazione degli interventi impostate all'interno del PNRR, e in cui gli Enti territoriali (in veste di soggetti attuatori) assumono responsabilità di gestione, può ridare un quadro più completo dei carichi amministrativi e organizzativi che ricadranno su questi per tutto il periodo di attuazione del PNRR.

Secondo la relazione sviluppata dall'upB, la totalità dei progetti individuati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avrà un arco di realizzazione abbastanza ristretto: questi dovranno perentoriamente concludersi entro il 31 marzo del 2026. Infatti, se pur si volesse considerare la possibilità di portare avanti tramite il *Recovery and resilience facility* le spese sostenute a partire dal 1° febbraio 2020, e che una quota quasi pari alla metà dei prestiti (cosiddetti *sostitutivi*) dovrebbe essere impiegata per interventi già progettati durante la legislazione vigente, quindi indipendentemente dall'attivazione del PNRR, entro l'anno 2022, ci si ritroverebbe nella situazione in cui verrebbe emesso meno del 20% della spesa, mentre successivamente nel biennio 2024-2025 si andrebbe ad addensare il 46% dei pagamenti<sup>189</sup>.

---

e il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare del territorio dei Comuni e 2,4 miliardi per il contenimento del rischio idrogeologico e di alluvione).

<sup>189</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

Missioni e componenti	Risorse gestite da EE.TT. (miliardi di euro)		Profilo temporale della spesa (quote percentuali basate sul totale di ciascun intervento)						
	Minimo	Massimo	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Missione 1</b> - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	6,0	7,5		4,9	13,2	19,3	25,8	22,4	14,4
<i>C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA</i>	4,4	4,4		5,7	14,3	20,7	25,2	22,4	11,6
<i>C3 - Turismo e Cultura 4.0</i>	1,6	3,1		3,6	11,2	16,8	26,9	22,3	19,2
<b>Missione 2</b> - Rivoluzione verde e transizione ecologica	18,0	18,7	2,6	7,4	14,1	18,7	24,8	20,8	11,5
<i>C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile</i>	1,7	1,7		0,0	17,5	22,1	26,9	29,8	3,7
<i>C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile</i>	7,0	7,8		2,1	12,2	22,5	25,0	22,6	15,6
<i>C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici</i>	0,8	0,8		15,8	15,8	15,8	15,8	21,1	15,8
<i>C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica</i>	8,4	8,4	5,8	13,5	15,2	14,6	24,9	17,2	8,8
<b>Missione 3</b> - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	1,0	1,3		0,8	11,3	24,7	35,4	26,0	1,9
<i>C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria</i>	0,8	0,8	4,4	12,4	3,2	16,9	27,1	16,3	19,8
<i>C2 - Intermodalità e logistica integrata</i>	0,3	0,5		0,8	11,3	24,7	35,4	26,0	1,9
<b>Missione 4</b> - Istruzione e ricerca	9,8	9,8		4,7	13,3	21,1	22,8	22,3	15,7
<i>C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università</i>	9,8	9,8		4,7	13,3	21,1	22,8	22,3	15,7
<b>Missione 5</b> - Inclusione e coesione	16,9	18,7		5,2	14,5	18,6	22,7	23,2	15,8
<i>C1 - Politiche del lavoro</i>	5,6	5,6		14,6	23,6	25,4	18,2	18,2	0,0
<i>C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore</i>	10,5	11,2		0,3	10,7	14,6	24,8	26,2	23,5
<i>C3 - Interventi speciali di coesione territoriale</i>	0,8	1,9		6,5	10,7	22,7	23,4	20,1	16,6
<b>Missione 6</b> - Salute	14,7	14,7		8,5	8,2	13,3	22,3	23,2	24,5
<i>C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale</i>	7,0	7,0		0,6	4,2	7,1	22,7	31,2	34,3
<i>C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale</i>	7,7	7,7	2,9	12,1	11,4	18,4	22,0	16,7	16,6
<b>TOTALE ANNUO</b>	<b>66</b>	<b>71</b>	<b>1,1</b>	<b>6,1</b>	<b>12,6</b>	<b>18,0</b>	<b>23,7</b>	<b>22,3</b>	<b>16,2</b>
<b>TOTALE CUMULATO</b>			<b>1,1</b>	<b>7,2</b>	<b>19,8</b>	<b>37,8</b>	<b>61,5</b>	<b>83,8</b>	<b>100,0</b>

**Tabella n. 2:** La tabella mostra il profilo temporale della spesa (in valori percentuali) gestita dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori<sup>190</sup>.

È interessante notare, dall'analisi della Tabella n. 2, che una quota abbastanza elevata delle erogazioni è prevista a partire dal 2023 (ossia una volta che saranno scaduti i termini dell'attuale legislatura) e che gli Enti territoriali saranno chiamati a gestire una quantità di denaro largamente superiore a quella ordinaria.

Infatti, se si ipotizza che i fondi gestiti dalle Amministrazioni locali relativamente all'ambito del PNRR corrispondano al valore massimo stimato, si può dedurre che nel biennio 2024-2025 il flusso di spesa stimato per la realizzazione delle opere si attesterebbe a circa 32 miliardi di euro ossia 16 miliardi di euro per ogni anno<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

<sup>191</sup> <https://www.openpolis.it/il-ruolo-degli-enti-locali-nella-gestione-del-pnrr/>

Tale valore si attesterebbe ad oltre il 40% del valore annuo medio della spesa in conto capitale annua effettuata dalle Amministrazioni locali nel triennio 2018-2020, il quale periodo è stato contraddistinto da una crescita di tali voci di spesa dopo il calo costante iniziato nel 2009<sup>192</sup>.

Il dubbio sull'effettiva capacità delle Amministrazioni locali di gestire tali quantità di denaro allora inizia ad assumere concretezza, data anche la storica incapacità organizzativa e gestionale. Infatti, se si presume che riportare i livelli di spesa in conto capitale sopra i 30 miliardi (31,2 miliardi nel 2020, anno in cui i conti dovrebbero peraltro evidenziare un impatto rilevante della spesa in Regioni e Enti sanitari locali dovuti all'emergenza COVID), rispetto al livello minimo toccato nel 2017 (24,7 miliardi) abbia determinato un carico amministrativo crescente, ipotizzare un ulteriore incremento nell'ordine di oltre 10 miliardi annui entro un triennio pone certamente un interrogativo circa la capacità delle strutture coinvolte nella realizzazione degli interventi di farvi fronte<sup>193</sup>.

Si sta parlando comunque di stime teoriche che dovranno avere un seguito nell'esperienza concreta (anche attraverso una verifica puntuale) che dovrà tener conto dell'effettiva allocazione delle risorse, la quale sarà determinata attraverso procedure selettive gestite a livello centrale. Parimenti, l'assegnazione delle risorse disponibili sarà anche condizionata da un ventaglio abbastanza largo di fattori di difficile prevedibilità, tra i quali figura l'efficacia dei criteri individuati a livelli centrale per il finanziamento delle singole misure e (soprattutto) la capacità progettuale delle singole amministrazioni regionali, provinciali e comunali, a seconda della tipologia di intervento<sup>194</sup>.

In definitiva, il raggiungimento degli obiettivi posti in essere nel PNRR ha bisogno di un'azione congiunta dell'intero sistema Paese, e di una elevata capacità di raccordo e di collaborazione tra tutte le istituzioni, poiché l'attuazione degli interventi chiama in causa le amministrazioni centrali, regionali e locali a seconda delle loro rispettive competenze, è necessario quindi che ciascuna amministrazione coinvolta assuma la responsabilità per l'attuazione dei progetti ad essa affidati.

Se gli intenti e le regole poste alla base della disciplina della *governance* per l'esecuzione del PNRR sembrano essere ben definiti su carta, nella realtà concreta le cose sembrano non funzionare ancora in maniera ottimale. Infatti, in questa prima fase le forme di raccordo e di coordinamento tra le amministrazioni centrali e quelle presenti sui livelli di governo territoriale e locale non sembrano

---

<sup>192</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021, p. 23.

<sup>193</sup> Ibidem.

<sup>194</sup> Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati in collaborazione con Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, *Il PNRR e le Assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, p. 28.

essersi ancora compiutamente strutturate, rilevando invece criticità e lentezze che incidono sull'efficacia e l'efficienza dei meccanismi previsti<sup>195</sup>.

A tal riguardo, nell'Audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome espone le sue preoccupazioni sulle modalità di programmazione e di attuazione del PNRR nel corso del 2021 ed inizio 2022, ponendo soprattutto l'attenzione sull'attuazione delle disposizioni normative previste all'interno della legge n. 108/2021.

A titolo di esempio, la Cabina di regia è stata convocata soltanto una volta e nell'ultimo mese dell'anno 2021 senza, peraltro, un'adeguata informazione *ex-ante* sui temi all'ordine del giorno e una condivisione della relazione presentata. Le linee guida previste per l'orientamento dell'attività dei singoli ministeri e delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del piano non risultano essere state applicate. I Comitati per la Transizione digitale e per Transizione ecologica similmente prevedono la presenza delle Regioni ma, purtroppo, senza un coinvolgimento complessivo nell'attività dei Comitati fin dall'attività istruttoria. In sintesi, risulta ad ora carente proprio quella funzione di coordinamento e di sistema che gli strumenti presenti nel modello di *governance* istituito dovrebbero svolgere<sup>196</sup>.

Sembra mancare sul piano della *governance*, a fronte di un assetto normativo sostanzialmente condiviso sia dal livello centrale che da quello territoriale, un reale raccordo stabile tra Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Economia e Ministeri di spesa che garantisca alle Regioni di avere un quadro di riferimento complessivo dell'attuazione del PNRR e non invece di rispondere episodicamente alle singole iniziative di spesa delle amministrazioni centrali quando i relativi avvisi giungono alla pubblicazione<sup>197</sup>.

Infine, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è emerso che laddove è avvenuto lo scambio di informazioni, per le attività in cui sono state coinvolte le Regioni e gli altri enti locali, questo è stato frammentato e notevolmente parziale, a fronte invece di un necessario confronto concomitante e strutturato con le amministrazioni centrali. Affiora, inoltre, anche la difficoltà tra le amministrazioni centrali e territoriali/locali a strutturare un dialogo di natura

---

<sup>195</sup> Audizione del 9 febbraio 2022 presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati, *Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla relazione del Governo sull'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)*, p. 1.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> A tal proposito, nel corso del 2021, è stato dimostrato che vi è stata una parziale processo di condivisione con le Regioni e le Province autonome, articolato peraltro solo su limitati ambiti di intervento settoriali («Progetto mille esperti», «Politica culturale», «Protezione civile», «Innovazione tecnologica e la digitalizzazione», «Politiche ambientali», «Politiche agricole»).

«programmatica»<sup>198</sup>. Ancor meno importanza è stata data ad un'eventuale e reale analisi tecnica dei fabbisogni di competenze presso le Amministrazioni Locali destinatarie delle risorse o degli investimenti del PNRR, necessarie per far fronte alle numerose sollecitazioni previste per rispondere ai bandi, ma anche per contribuire, con le proprie competenze, ai processi complementari alla spesa<sup>199</sup>.

### **3. Le regole sulla ripartizione dei fondi fanno scricchiolare il modello di *governance***

Il tema degli interventi gestiti dalle Amministrazioni Territoriali è, almeno parzialmente, connesso con il tema del riparto dei fondi del PNRR tra le diverse aree territoriali della penisola. Il PNRR, infatti, tra le sue finalità ne conta due che riguardano prettamente l'ambito locale. Queste finalità protendo alla riduzione dei divari territoriali che caratterizzano l'Italia ossia l'abbattimento di tutte quelle diversità che riguardano la qualità dei servizi offerti e le infrastrutture presenti sul territorio. Proprio la riduzione di tali divari costituisce uno degli obiettivi trasversali del PNRR, che ha come obiettivo finale garantire dei congrui livelli nell'erogazione dei servizi sull'intero territorio italiano.

Uno degli aspetti più significativi presenti nel PNRR, che potrebbe mettere in discussione il modello di *governance* è il criterio secondo il quale almeno il 40% delle risorse «territorializzabili» deve essere destinato al Mezzogiorno<sup>200</sup>.

L'elaborazione sviluppata dall'uPB rivela che i fondi che avranno un elevato impatto sul livello di governo locale sono stimati intorno ai 206 miliardi di euro ossia circa il 92,8% dell'insieme dei fondi, pari a 222,1 miliardi. Tale stima tiene conto sia dei fondi previsti dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza (191,5 miliardi), sia di quelli previsti dal Fondo Complementare (30,6 miliardi)<sup>201</sup>. Se la regola del 40% dovesse essere rispettata alla lettera, i fondi destinati al Mezzogiorno si attesterebbero a circa 82 miliardi di euro<sup>202</sup>.

---

<sup>198</sup> La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome denuncia l'incapacità di strutturare tale dialogo programmatico né in termini di rilevazioni di specifici fabbisogni sugli investimenti da realizzare, né in termini di stime sulla potenziale dimensione territoriale degli stessi, né in termini di tempistiche, tra l'altro da rendere coerenti con le stringenti e numerose scadenze infrannuali previste per il 2022 e per il 2023 dal PNRR.

<sup>199</sup> Audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati, *Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla relazione del Governo sull'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)*, p. 4.

<sup>200</sup> Le risorse territorializzabili sono tutte quelle caratterizzate da una destinazione specifica sui territori. In questo *frame* rientrano anche tutti gli interventi il cui soggetto attuatore non è un Ente territoriale come, ad esempio, l'estensione della rete ferroviaria ad alta velocità, intervento della Missione 3 inerente alle infrastrutture per una mobilità sostenibile.

<sup>201</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021, p. 24.

<sup>202</sup> Gli 82 miliardi di euro rappresentano la somma di diverse risorse assegnata ad ognuna delle sei Missioni del PNRR. Infatti, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero per il Sud e la coesione territoriale, le somme destinate al Mezzogiorno si concretizzano in tal modo: «Missione n. 1» (14,58 miliardi); «Missione n. 2» (23 miliardi); «Missione n. 3» (14,53 miliardi); «Missione n. 4» (14,63 miliardi); «Missione n. 5» (8,81 miliardi); «Missione n. 6» (6

Nonostante la regola sia ben definita su carta la sua applicazione potrebbe determinare problemi pratici. Dal punto di vista metodologico, infatti, la regola del 40% dovrebbe essere calata in un contesto in cui le modalità di attuazione delle politiche pubbliche sono ordinatamente ed espressamente dirette all'individuazione delle priorità e all'identificazione di obiettivi specifici, e dove la capacità di discernere i progetti che meglio soddisfanno le priorità e gli obiettivi è molto sviluppata.

La corretta applicazione della regola, inoltre, dovrebbe basarsi su una capacità elevatissima da parte delle amministrazioni chiamate in causa di riconoscere i fabbisogni e le carenze territoriali in base agli elementi informativi in loro possesso.

Infine, forti delle suddette capacità, le Amministrazioni che ricevono risorse tramite un bando o con evidenza pubblica dovrebbero fissare anche i criteri di selezione e valutazione che saranno poi applicati agli interventi nonché le modalità per la presentazione delle richieste, i criteri di distribuzione e le modalità di monitoraggio<sup>203</sup>.

In pratica, però, risulta essere molto complicata la corretta applicazione della suddetta regola. Le difficoltà si concretizzano soprattutto quando si vuol ottenere contemporaneamente: *a)* il raggiungimento, almeno soddisfacente, dei traguardi e degli obiettivi imposti nel PNRR; *b)* perseguire un profilo di spesa congruo; *c)* impostare gli interventi in maniera concreta e ottimale in modo da raggiungere gli obiettivi trasversali.

Il rispetto formale e l'applicazione effettiva della regola potrebbero portare quindi alla nascita di situazioni problematiche, come ad esempio:

- La non presentazione di progetti da parte dei soggetti coinvolti;
- La non partecipazione a bandi e/o interventi;
- Il non rispetto dei requisiti imposti da parte dei progetti presentanti.

Proprio l'ultimo scenario, ovvero quello che vede il non rispetto dei requisiti imposti, potrebbe portare all'esclusione dei progetti e quindi al non rispetto della «regola del 40 per cento». Un esempio concreto dello scenario appena descritto è stato riscontrato nella distribuzione dei fondi per le risorse idriche del territorio siciliano<sup>204</sup>, dove si sono riscontrate delle criticità dovute ad errori nella procedura di compilazione delle domande che hanno configurato lo scenario in cui nessun progetto

---

miliardi). Inoltre, ulteriori risorse dovrebbero essere destinate al Ministero per il Sud e la coesione territoriali pari a 8,4 miliardi derivanti dal ReactEU e 1,2 miliardi derivanti dal *Just transition fund*.

<sup>203</sup> [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed\\_fisc-e-PNRR.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed_fisc-e-PNRR.pdf)

<sup>204</sup> La Sicilia è stata l'unica regione che ha fatto domanda di finanziamenti e che però ha visto una quasi totale bocciatura di tutti i progetti presentati (non si tratta dell'unica regione a cui sono stati respinti dei progetti, anche 16 proposte dei consorzi di bonifica calabresi, 9 di quelli toscani e 7 del Trentino-Alto Adige hanno avuto la stessa sorte). Tra i progetti presentati dalle varie regioni, la somma dei progetti non ammessi è di 90, mentre altri 10, pur rispettando tutti i requisiti, saranno finanziati soltanto se, al termine della verifica dei progetti esecutivi ammissibili, saranno ancora disponibili delle risorse.

presentato dai Soggetti Attuatori siciliani è riuscito a passare il vaglio, risultando non ammissibile a ricevere i finanziamenti.

Tali errori nella compilazione della domanda hanno provocato: *a)* la disapplicazione della «regola del 40 per cento»; *b)* una differente redistribuzione delle risorse tra le altre regioni italiane, che ha danneggiato il sud della penisola. In definitiva, se i progetti siciliani fossero stati accettati, la redistribuzione, ovvero la soglia del 40 per cento, sarebbe stata rispettata.

È presumibile che dinamiche simili potranno riproporsi durante tutto il periodo di attuazione del PNRR spinte da una molteplicità di fattori diversi quali: *a)* la mancanza di competenze specifiche all'interno delle amministrazioni del livello locale; *b)* l'ottemperanza al controllo, al rispetto della trasparenza e alla lotta alle infiltrazioni criminali<sup>205</sup>; *c)* l'eccessivo conformismo alle regole imposte<sup>206</sup>.

D'altra parte, la volontà di applicare e rispettare la soglia del 40 per cento potrebbe configurare la situazione in cui vengono accettati progetti di scarsa qualità solo per adempiere alla distribuzione percentuale delle risorse prestabilita.

Potrebbero crearsi inoltre problematiche significative anche nella fase di realizzazione, visto e considerato che, in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei «Soggetti Attuatori»<sup>207</sup>, la Cabina di regia potrebbe proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi.

L'attivazione di tali poteri individua il Governo come esecutore degli interventi, garantendo così: *a)* il compimento degli stessi entro i termini prestabiliti; *b)* di non perdere i finanziamenti europei. Dall'altra parte, però, l'attivazione dei poteri sostitutivi andrebbe a configurare un maggior carico di responsabilità e lavoro per il livello di governo centrale, il quale si ritroverebbe a gestire un'ingente massa di risorse e una quantità elevata di interventi da realizzare in tempi ristretti.

Emerge con chiarezza che per ridurre in maniera concreta i divari territoriali, e per non sovraccaricare eccessivamente il livello di governo centrale, sarà necessaria un'elevata competenza

---

<sup>205</sup> Tra i vari obblighi relativi in materia di comunicazione e informazione, vi è quello che impone la presenza dell'emblema dell'Unione Europea sui progetti, che fa riferimento specificatamente all'iniziativa NGEU nonché alla Missione, Componente, Investimento e Sub-investimento.

<sup>206</sup> Tutte le misure del PNRR devono soddisfare inoltre il principio del «non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali» (DSNH), con riguardo al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'interno dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852. Infatti, per assicurare il DSNH, le Amministrazioni titolari di interventi da parte del PNRR devono: 1) indirizzare, nella fase precedente all'inizio del processo, gli interventi in maniera tale da farli risultare conformi e quindi inserire gli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza; 2) adottare criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata; 3) Raccogliere le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singolo traguardo intermedio e dei target, il rispetto delle condizioni connesse al principio del DSNH e, infine, la documentazione necessaria per eventuali controlli. Proprio quest'ultimo punto ha interessato molti sindaci, in particolare del sud, hanno denunciato una carenza eccessiva di personale (non solo dal punto di vista numerico ma anche quantitativo). Molte amministrazioni si potrebbero ritrovare in una situazione di carenza di competenza adeguate per seguire procedure così complesse, con l'eventualità che non siano in grado di rispettare gli impegni previsti in tema di invio dati.

<sup>207</sup> L'attivazione dei poteri sostitutivi è normata nell'articolo 12 della legge n. 108/2021 (di conversione del D.L. 77/2021 sulla *governance* del PNRR).

e una spiccata adeguatezza sia delle strutture amministrative, sia delle tecniche amministrative utilizzate dai livelli subnazionali nonché la capacità delle amministrazioni centrali di allocare i fondi in maniera coerente con gli obiettivi impostati all'interno degli strumenti NGEU e PNRR<sup>208</sup>.

Inoltre, è indispensabile che venga garantita, attraverso meccanismi e strumenti che garantiscano un miglior coordinamento e una migliore *governance*, l'effettiva allocazione delle risorse territorializzabili laddove risulti configurarsi uno scostamento tra l'ammontare delle risorse previste tramite la soglia del 40 per cento e i fondi effettivamente attribuiti al sud.

A tal proposito, per ora le amministrazioni hanno operato secondo tre linee guida<sup>209</sup>:

- Destinare comunque le risorse mancanti ai territori del sud:
  - a. Attraverso un nuovo bando vincolato al sud;
  - b. Assegnandole a progetti presentati sempre da una Regione del sud, anche se questa ha esaurito la propria quota di progetti finanziabili;
- Allocare i fondi scorrendo le graduatorie, a prescindere dalla localizzazione dei progetti;
- Non prevedere alcun criterio per ripartire i fondi non allocati al meridione.

Dalla relazione del Dipartimento per le politiche di coesione è emerso che le soluzioni scelte dagli enti titolari per redistribuire i fondi del PNRR destinati al sud (7,1 mld di euro) tramite la soglia del 40 per cento, nel caso in cui non venissero presentati sufficienti progetti, è una somma prettamente minoritaria (2,5 su 7,1 mld di euro) rispetto alla quota di risorse (3,2 su 7,1 mld di euro) che invece non prevede nessun criterio di salvaguardia della «quota mezzogiorno»<sup>210</sup>.

È evidente, quindi, la necessità di introdurre dei meccanismi funzionali alla salvaguardia della quota ossia introdurre dei vincoli validi per tutti gli enti territoriali obbligandoli a implementare soluzioni efficaci a salvaguardare il costante rispetto del vincolo del 40 per cento, a prescindere dalle capacità amministrative dei territori del meridione.

---

<sup>208</sup> Secondo la relazione del 9 marzo 2022 del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio, si riscontra che da un lato la soglia risulta essere mediamente rispettata (40,8% del totale delle risorse territorializzabili), ma dall'altro lato, stringendo il focus analitico, risulta che 9 enti titolari su 22 non riescono a rispettare la soglia del 40% riportando percentuali inferiori. Tali enti sono il Ministero della Giustizia, dell'Università e della ricerca, della Cultura, della Transizione ecologica, del Lavoro e delle Politiche sociali, dello Sviluppo economico e del Turismo, ai quali si aggiungono il Commissario straordinario del governo per ricostruzione sisma e il Dipartimento della Protezione civile. Tali difficoltà derivano dalla non presenza all'interno del PNRR di meccanismi in grado di attenuare in modo egregio le difficoltà amministrative e progettuali riscontrate dagli enti territoriali del sud.

<sup>209</sup> Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del consiglio dei Ministri, *Relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo 2022, p. 13.

<sup>210</sup> <https://www.openpolis.it/il-rispetto-della-quota-del-pnrr-per-il-sud-rivela-molte-criticita/>



# L'attuazione del PNRR. Criticità operative e gestionali

di Federica Piconese\*

*Funzionaria ingegnere-architetto Roma Capitale c/o Ministero della Cultura*

**Abstract [It]:** La crisi pandemica causata dalla diffusione nel 2020 del virus denominato «Covid-19» ha messo a dura prova la tenuta del sistema sanitario, sociale ed economico degli Stati. La presa di coscienza che il Covid-19, oltre a portar via milioni di persone, avrebbe potuto segnare la fine dell'esperienza europea ha portato il Consiglio europeo ad adottare, per la prima volta nella storia, l'Accordo su un programma straordinario denominato «*Next Generation EU (NGEU)*».

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'occasione unica di rilancio dell'economia nazionale ed europea in un'ottica sostenibile e di lungo periodo. La vera sfida per l'Italia sarà attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in un arco temporale stringente ed in contemporanea alla messa in atto del sistema di riforme, tra cui quella della Pubblica Amministrazione, tenuto conto dell'articolato sistema di *governance* multilivello in cui si innestano.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare le principali criticità operative e gestionali legate all'attuazione del PNRR, rapportandole alle ataviche difficoltà della Pubblica Amministrazione italiana di tradurre in opere concrete e tangibili -ed in tempi compatibili con la programmazione- i progetti di investimento, rappresentando al contempo una *best practice* di processi integrati e di innovazione organizzativa.

**Abstract [Eng]:** The pandemic crisis caused by the spread in 2020 of the virus called «Covid-19» has put a strain on the resilience of the health, social and economic system of states. The awareness that Covid-19, in addition to taking away the life of millions of people, could have marked the end of the European experience led the European Council to adopt, for the first time in history, the Agreement on an extraordinary programme called «*Next Generation EU (NGEU)*».

The National Recovery and Resilience Plan represents a unique opportunity to relaunch the national and European economy in a sustainable and long-term perspective. The real challenge for Italy will be to implement the National Recovery and Resilience Plan in a tight timeframe and at the same time as the implementation of the reform system, including that of the Public Administration, having regard to the complex multi-level governance system in which they are embedded.

The present work aims to analyze the main operational and managerial criticalities related to the implementation of the PNRR, relating them to the atavistic difficulties of the Italian Public Administration to translate into concrete and tangible works -and in time compatible with planning- investment projects, representing at the same time the best practice of integrated processes and organizational innovation.

**Sommario:** 1. Il contesto di riferimento del PNRR. – 2. Il modello organizzativo nell'ambito della *multilevel governance* tra esigenze di attuazione, raccordo e coordinamento. – 3. Analisi delle principali criticità operative e gestionali e relative linee di azione. – 4. *Best practice* di processi integrati e innovazione organizzativa: il caso della Regione Puglia. – 5. Conclusioni.

---

\* L'Autrice intende ringraziare la Regione Puglia - Dipartimento Sviluppo Economico per aver accordato la pubblicazione del percorso rappresentato al capitolo 4.

## 1. Il contesto di riferimento del PNRR

Sulla base delle Raccomandazioni adottate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo<sup>211</sup>, del Regolamento (UE) n.241/2021<sup>212</sup> e delle Linee Guida 2021 emanate dalla Commissione europea<sup>213</sup>, l'Italia ha predisposto il «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)»<sup>214</sup>, approvato dal Consiglio, su proposta della Commissione, con decisione di esecuzione del 13 luglio 2021<sup>215</sup>.

Il PNRR è definito dalla Commissione europea di «ampia portata»<sup>216</sup>, in quanto mira ad affrontare le principali sfide strutturali dell'Italia<sup>217</sup> contribuendo allo stesso tempo al raggiungimento degli obiettivi prefissati dai programmi di punta europei (c.d. *European Flagships*)<sup>218</sup>.

Il Piano si sviluppa attorno a 3 assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale) e si articola in 6 missioni, coerenti con i sei «pilastri» definiti dal Regolamento (UE) n. 241/2021<sup>219</sup>. Alle sei missioni<sup>220</sup> sono associati complessivamente 527 traguardi ed obiettivi da raggiungere, nel periodo 2021-2026, mediante l'attuazione di 197 misure, suddivise in 134 investimenti e 63 riforme<sup>221</sup>.

---

<sup>211</sup> Cfr. Raccomandazione del Consiglio *sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*. Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 512 final.

<sup>212</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del «*Recovery and Resilience Facility (RRF)*».

<sup>213</sup> Cfr. *Commission staff working document. Guidance to member states Recovery and Resilience Plans*. Brussels, 22.1.2021 SWD(2021) 12 final PART 2/2.

<sup>214</sup> disciplinato dall'art.18 del Regolamento (UE) n. 241/2021. La fase di predisposizione del PNRR ha visto in Italia il passaggio di testimone dal Governo Conte II -che ha approvato la proposta di PNRR in data 12 gennaio 2021 sottoponendola, quindi, al dibattito parlamentare nel periodo intercorrente dal 15 gennaio al 15 aprile 2021- al nuovo Governo, insediatosi in data 13 febbraio 2021. Con il Governo Draghi il nuovo testo del PNRR è stato presentato al Parlamento in data 25 aprile 2021 e, quindi, trasmesso ufficialmente alla Commissione europea in data 30 aprile 2021, come previsto dal Regolamento (UE) n. 241/2021.

<sup>215</sup> La Decisione contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Cfr. *Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. Bruxelles, 22.6.2021 COM(2021) 344 final 2021/0168 (NLE) e *Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. Bruxelles, 22.6.2021 COM(2021) 344 final ANNEX.

<sup>216</sup> Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. COM (2021) 344 final. Bruxelles, 22.6.2021 SWD(2021) 165 final, p. 2.

<sup>217</sup> Le principali sfide strutturali dell'Italia comprendono carenze nella crescita della produttività, nel contesto imprenditoriale, nella pubblica amministrazione, nel sistema giudiziario e nelle procedure di insolvenza, così come nelle differenze regionali, nel mercato del lavoro e nei risultati dell'istruzione. *Ibidem*.

<sup>218</sup> *Power up* (Accendere), *Renovate* (Ristrutturare), *Recharge and refuel* (Ricaricare e Ridare energia), *Connect* (Connettere), *Modernise* (Ammodernare), *Scale-up* (Crescere), *Reskill and upskill* (Dare nuove e più elevate competenze). Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, pp. 32-35.

<sup>219</sup> Cfr. Art. 3, Regolamento (UE) n. 241/2021.

<sup>220</sup> a loro volta suddivise in 16 componenti.

<sup>221</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), *Le slide dell'iniziativa «I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide»*. <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti.html>

In coerenza con i principi di addizionalità e complementarietà delle risorse declinati nel dispositivo (*RRF*), l'Italia ha deciso di inquadrare il PNRR in una strategia di sviluppo che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di *policy* per un totale di costi stimati pari a 235,10 miliardi di euro, come di seguito ripartiti<sup>222</sup>:

i) 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di euro in sostegno finanziario non rimborsabile e 122,6 miliardi di euro in prestiti, a valere sul *RRF* per il periodo 2021-2026, pari al 28,48% della dotazione finanziaria del *RRF*<sup>223</sup>;

ii) 13 miliardi di euro a valere sul Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*REACT-EU*) per il periodo 2021-2022, pari al 27,37% della dotazione finanziaria del *REACT-EU*;

iii) 30,6 miliardi di euro a valere sul Fondo Nazionale aggiuntivo<sup>224</sup> dedicato a finanziare interventi complementari al PNRR.

## **2. Il modello organizzativo nell'ambito della *multilevel governance* tra esigenze di attuazione, raccordo e coordinamento**

Dopo un dibattito pubblico molto serrato<sup>225</sup>, anche in merito all'opportunità di costituire una robusta struttura centralizzata in grado di gestire il PNRR, l'Italia ha ritenuto di confermare il sistema di *governance* multilivello costituito dalle Amministrazioni centrali e dalle Autonomie territoriali, valorizzando il *know-how* delle strutture operanti nell'ambito dei fondi europei e nazionali ed investendo sul necessario rafforzamento della capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione. La stessa Commissione europea, del resto, si è espressa affermando che «ci si attende che il PNRR funzioni in maniera coerente, complementare e cooperativa con il nuovo accordo di partenariato italiano per il 2021-2027 dei fondi strutturali e d'investimento europei e i suoi programmi operativi»<sup>226</sup>.

---

<sup>222</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), *Le slide dell'iniziativa «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»*, p.6. <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti.html>

<sup>223</sup> Cfr. Iconografica «*Recovery and Resilience Facility. Ripartizione per Stati membri*». <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/recovery-fund-eu-delivers/>

<sup>224</sup> c.d. «Fondo complementare» di cui al d.l. n. 59/2021. L'art. 14 del d.l. n. 77/2021 ha esteso la disciplina del PNRR anche al Piano complementare.

<sup>225</sup> Il Piano è stato il frutto di un articolato lavoro istituzionale per il quale, anche alla luce delle esigenze di coordinamento e di integrazione con le politiche nazionali, oltre al dialogo con le forze politiche e con gli *stakeholders* dei settori di riferimento, è stato condotto un approfondito confronto interno con le Amministrazioni interessate alle diverse missioni e componenti del Piano e con le amministrazioni con competenze trasversali (Pari opportunità, Politiche giovanili, Coesione territoriale). Nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, è stato, inoltre, avviato dal Governo il dialogo con gli Enti territoriali, sia con riferimento alle linee strategiche del Piano ed alle principali proposte di riforma e investimento, sia con riferimento alla definizione del modello di governo per l'attuazione degli interventi (c.d. *governance*). Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, pp. 13-14.

<sup>226</sup> Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione*

Come è noto, la gestione dei fondi strutturali e di investimento europei è attuata in Italia principalmente attraverso programmi operativi regionali (POR) e nazionali (PON). In tale ambito, la Commissione europea già in passato aveva ritenuto necessario che le Amministrazioni responsabili dei programmi definissero il modello organizzativo ed il sistema di *governance* per l'implementazione degli stessi.

A seguito dell'emanazione del Regolamento (UE) n.1011/2014, tali informazioni sono trascritte nel documento denominato «Si.Ge.Co. - Sistema di Gestione e Controllo del programma operativo», adottato, ai sensi del Regolamento (UE) n.1303/2013, da ciascuna Autorità di Gestione in qualità di soggetto responsabile dell'esecuzione del programma operativo e del raggiungimento dei relativi *target* e risultati intermedi e finali.

E' evidente che le Amministrazioni (regionali e centrali) che vantano esperienze pluriennali nella gestione dei fondi strutturali e di investimento europei hanno già in essere un modello organizzativo ed un sistema di *governance* che, inquadrati nell'ambito della norma nazionale e regionale, nonché in atti di organizzazione amministrativa interna, sono ispirati ai principi di efficienza, efficacia ed economicità ed orientati al rispetto della distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo -attribuite agli organi politici- e le funzioni di gestione e di adozione di atti amministrativi con rilevanza esterna, attribuite -in via esclusiva- alle strutture organizzative. Ne consegue che:

*i)* sotto il profilo organizzativo, le Amministrazioni in questione, avendo già in essere un modello operativo per l'implementazione del programma operativo 2014-2020 che valorizza le esperienze sviluppate nella gestione dei Programmi dei precedenti periodi di programmazione, sono in grado, con maggiore tempestività rispetto ad altre Amministrazioni che ne sono digiune, di innestare su di esse le innovazioni apportate dal PNRR;

*ii)* sotto il profilo gestionale, si rappresenta che il documento «Si.Ge.Co.» contiene delle schede descrittive delle procedure operative standard (POS), definite dall'Autorità di Gestione, con la finalità di fornire indicazioni operative al personale della propria Amministrazione e agli Organismi Intermedi/Soggetti Gestori per la corretta attuazione del programma, nel rispetto dei disposti normativi comunitari, nazionali e regionali. Le POS, richiamando i ruoli e le responsabilità dei vari soggetti coinvolti nelle singole procedure, descrivono le principali fasi che le caratterizzano, nonché gli strumenti operativi per la corretta gestione e controllo delle procedure stesse<sup>227</sup>.

---

*del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. COM (2021) 344 final. Bruxelles, 22.6.2021 SWD(2021) 165 final, p. 37.

<sup>227</sup> Cfr. Regione Puglia (a cura di). *Sistema di Gestione e Controllo del POR FESR-FSE 2014-2020*. <https://por.regione.puglia.it/sigeco>

In fase di valutazione del PNRR, la Commissione europea è stata chiamata a pronunciarsi in merito all'esistenza, all'interno dello Stato, di una struttura incaricata di attuare il Piano, monitorare i progressi in relazione ai traguardi ed agli obiettivi, a comunicare le informazioni. Non da ultimo, è stata chiamata a pronunciarsi in merito alla *credibilità* delle modalità generali proposte dall'Italia in termini di organizzazione e di una sufficiente assegnazione di personale per l'attuazione delle riforme e degli investimenti. In relazione ai temi della prevenzione, individuazione e correzione della corruzione, frode e conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, incluse le disposizioni volte ad evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte di altri programmi dell'Unione, la Commissione ha, inoltre, espresso una valutazione circa la *solidità* dei processi e delle strutture del sistema di controllo interno descritti nel Piano, nonché circa la *chiarezza* degli attori coinvolti (organismi/entità) -con particolare riferimento ai ruoli, responsabilità ed adeguatezza rispetto alla separazione delle funzioni pertinenti- ed il possesso della *capacità giuridica ed amministrativa* necessaria per esercitare i ruoli ed i compiti previsti.

Affinché il PNRR sia in grado di sviluppare il potenziale di apportare cambiamenti strutturali e di avere, di conseguenza, un impatto duraturo sull'economia e sulla società italiana, è fondamentale, a parere della Commissione, un'attuazione<sup>228</sup> «efficace e rapida»<sup>229</sup>. In questo contesto assume rilevanza, come peraltro desumibile anche dal Regolamento istitutivo del *RRF*<sup>230</sup>, il tema dell'organizzazione e della gestione nella Pubblica Amministrazione. Tenuto conto che a livello istituzionale è stato riconosciuto di «preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR»<sup>231</sup> e che l'attuazione dello stesso comporta un'elevata complessità organizzativo-gestionale, al fine di rispondere alle esigenze effettive di coordinamento con l'UE e tra le varie istituzioni e strutture coinvolte in tutte le fasi di attuazione, controllo e monitoraggio, nonché nell'attività di comunicazione, il Governo ha emanato il Decreto Legge 31 maggio 2021, n.77 convertito, con modificazioni, in Legge 29 luglio 2021, n.108, recante «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*», le cui disposizioni costituiscono, ai sensi dell'art.117 secondo comma lettera m) della Costituzione, «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», da garantire su tutto il territorio nazionale. Con

---

<sup>228</sup> La sottoscrizione dell'Accordo tra lo Stato membro e la Commissione, che costituisce impegno giuridico specifico ai sensi del Regolamento finanziario, sancisce l'inizio della fase di attuazione del Piano. Cfr. Art. 23, Regolamento (UE) n. 241/2021.

<sup>229</sup> Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. COM (2021) 344 final. Bruxelles, 22.6.2021 SWD(2021) 165 final, p. 6.

<sup>230</sup> Cfr. Allegato V «*Orientamenti per la valutazione del dispositivo*», Regolamento (UE) n. 241/2021.

<sup>231</sup> Cfr. Art. 1, d.l. n. 77/2021.

il suddetto Decreto è stato di fatto definito un modello organizzativo per la gestione del PNRR, articolato su 2 livelli: un primo livello con funzioni di «presidio e coordinamento» ed un secondo livello con funzione di «attuazione delle misure»<sup>232</sup>.

Il primo livello è composto principalmente da unità istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri -tra le quali figurano la «Cabina di regia»<sup>233</sup>, il «Tavolo permanente per il Partenariato economico, sociale e territoriale»<sup>234</sup>, la «Segreteria tecnica»<sup>235</sup>, la struttura di missione denominata «Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione»<sup>236</sup>- e da unità istituite presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tra cui si annovera:

i) il «Servizio centrale per il PNRR», che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) n.241/2021. Il Servizio centrale ha compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e, pertanto, oltre ad essere responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU-Italia* e dei connessi flussi finanziari, è altresì responsabile della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Ha altresì il compito di assicurare il necessario supporto tecnico alle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR<sup>237</sup>, operando in raccordo con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato che concorrono al presidio dei processi amministrativi ed al monitoraggio, anche finanziario, degli interventi del PNRR per gli aspetti di relativa competenza<sup>238</sup>;

ii) l'«Unità di missione»<sup>239</sup>, che ha, tra gli altri, il compito di provvedere, anche in collaborazione con le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, alla predisposizione ed attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando il rispetto degli

---

<sup>232</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri (a cura di), *Le slide dell'iniziativa «I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide»*. <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti.html>

<sup>233</sup> La Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ha poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR e svolge i compiti definiti all'art. 2 del d.l. n. 77/2021.

<sup>234</sup> Il Tavolo, istituito con DPCM del 14 ottobre 2021, è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, di Roma Capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Il Tavolo esercita funzioni consultive nelle materie e nelle questioni attinenti all'attuazione del PNRR, come disciplinato all'art. 3 del d.l. n. 77/2021.

<sup>235</sup> La Segreteria tecnica ha il compito di supportare la Cabina di Regia ed il Tavolo permanente nell'esercizio delle funzioni di rispettiva competenza, in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo. Cfr. Art. 4, d.l. n. 77/2021.

<sup>236</sup> operante in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo, istituito presso la Presidenza del Consiglio. Cfr. Art. 5, d.l. n. 77/2021.

<sup>237</sup> In tal senso sono state emanate le prime Circolari a cura del Servizio Centrale per il PNRR, tra cui si segnalano la Circolare n.4/2022 recante «Indicazioni attuative in relazione all'art.1, c.1 del D.L. n.80/2021» e la Circolare n. 9/2022 recante «Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo».

<sup>238</sup> Cfr. Artt.6 e 8, d.l. n. 77/2021.

<sup>239</sup> istituita ai sensi dell'art. 1, comma 1050, l. n. 178/2020. Cfr. Art. 7, d.l. n. 77/2021.

articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) n. 241/2021, nonché la coerenza dei relativi *target* e *milestone*. L'Unità di missione concorre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione ed avanzamento del Piano. Essa provvede, inoltre, a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini;

iii) l'«Audit del PNRR», che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo<sup>240</sup> relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Rientrano altresì nel primo livello di *governance* il «Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale» ed il «Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica», aventi funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico nelle materie di rispettiva competenza, nonché l'«Ufficio per la semplificazione» del Dipartimento della funzione pubblica<sup>241</sup> che, in raccordo con l'«Unità per la semplificazione» istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>242</sup>, opera in ordine all'esecuzione delle seguenti attività: i) promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le *task force* di esperti multidisciplinari, da allocare nel territorio, come previste dal PNRR; ii) promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR; iii) misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese; iv) promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali; v) pianificazione e verifica, su base annuale, degli interventi di semplificazione.

Il secondo livello di *governance* è composto principalmente<sup>243</sup>:

i) dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR. In quanto direttamente responsabili dell'effettivo conseguimento dei *target* e *milestone*, ciascuna Amministrazione è tenuta a provvedere al coordinamento delle attività di gestione, nonché alle connesse attività di

---

<sup>240</sup> di cui all'art. 22, paragrafo 2, lettera c), punto ii), Regolamento (UE) n. 241/2021. Cfr. Art. 7, d.l. n. 77/2021.

<sup>241</sup> Cfr. Art. 5, comma 5, d.l. n. 77/2021.

<sup>242</sup> Istituita ai sensi dell'art. 1, comma 22-bis, d.l. n. 181/2006.

<sup>243</sup> Cfr. Artt.8 e 9, d.l. n. 77/2021.

monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, l'art.8 comma 8 del Decreto Legge 31 maggio 2021, n.77 stabilisce che, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ciascuna Amministrazione è tenuta ad adottare, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il provvedimento di organizzazione interna con il quale viene individuata, tra le strutture esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento, ovvero viene istituita un'apposita unità di missione fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. La struttura, come sopra individuata, rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) n.241/2021, in particolare per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento, della trasmissione dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché dell'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico;

ii) dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti Locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente. Al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, l'art.9 del Decreto Legge 31 maggio 2021, n.77 stabilisce che le Amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da Società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati.

L'individuazione e/o istituzione delle strutture nelle modalità sopra descritte, se da un lato consente, a differenza della costituzione di una nuova entità giuridica *ad hoc*, la messa in esercizio della macchina amministrativa in tempi compatibili con l'attuazione del Piano, dall'altro si porta inevitabilmente dietro le debolezze che sono insite nel sistema della *multilevel governance*, tra cui la tematica del *coordinamento* e del *raccordo* nel passaggio dalla dimensione teorica ed astratta alla dimensione operativa. Lo stesso Regolamento (UE) n.241/2021<sup>244</sup> impone che siano ottimizzati i meccanismi di coordinamento sia da parte della Commissione che degli Stati membri per evitare la duplicazione degli sforzi, che siano diffusi lo scambio di buone prassi, l'attivazione di sinergie con i Piani degli altri Stati membri, che si faccia ricorso all'assistenza tecnica nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico<sup>245</sup> e, soprattutto, nell'ottica di un sistema basato su di un processo integrato di attori, strutture e competenze, etc., che sia garantita una «stretta collaborazione tra i responsabili

---

<sup>244</sup> Cfr. Capo VII «Complementarietà, monitoraggio e valutazione».

<sup>245</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 240/2021 del Parlamento e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico.



dell'attuazione e del controllo a livello dell'Unione, a livello nazionale e regionale al fine di conseguire gli obiettivi del dispositivo»<sup>246</sup>.

In tale contesto, la celerità con cui è richiesta l'attuazione del PNRR potrebbe segnare la strada anche per l'attuazione di un cambiamento culturale del *management* applicato alla Pubblica Amministrazione, che vede non solo l'individuazione di strutture dedicate e l'applicazione di modelli organizzativi flessibili, bensì anche -e soprattutto- di *persone* capaci di garantire la necessaria azione di coordinamento e raccordo tra e all'interno dei vari livelli di governo. Come affermato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi in occasione della stipula dei Protocolli di Intesa tra il Governo e le Regioni<sup>247</sup> per la realizzazione dei progetti bandiera del PNRR: «la scelta [di stipulare i Protocolli] a Palazzo Chigi è un segno dell'importanza che il Governo dà alle Regioni e agli altri Enti territoriali nell'attuazione del PNRR, ma la scelta dei Presidenti di Regione di voler venire qua è anch'essa un segno dell'importanza che loro danno alla realizzazione di questi progetti [...]. Il PNRR è un piano che parte dal basso, come ho spesso detto, questo di nuovo dà importanza a questo incontro perché il PNRR spesso è visto soltanto come un grande documento che è stato studiato tra Bruxelles e Roma, però si dimentica che i progetti sono venuti dai territori, quindi ogni momento di incontro va veramente considerato come un momento di consapevolezza dell'importanza che l'attuazione di questi progetti avrà e d'altronde tocca a voi progettare altri progetti, attuare quelli progettati [...], questi sono progetti [...] di profondo valore strategico per il territorio [...]. Voglio ringraziare tutti i Presidenti delle Regioni e anche i Ministri che sono stati direttamente coinvolti, in particolare [...] la Ministra per gli affari regionali che ha coordinato tutto questo sforzo e quando si dice *coordinamento* non è una cosa banale, è proprio trasmettere il messaggio che viene dalle Regioni al Governo centrale e viceversa, è un continuo *colloquio*, direi quotidiano, che permette alle Istituzioni di lavorare insieme, di lavorare in maniera coordinata. Quando manca questo colloquio, finisce il dialogo e si perde tempo».

### **3. Analisi delle principali criticità operative e gestionali e relative linee di azione**

Per poter comprendere i principali problemi operativi e gestionali connessi all'attuazione del PNRR occorre fare un passaggio di scala dalla rappresentazione «macro», costituita dal modello organizzativo-gestionale delineato dal Decreto Legge 31 maggio 2021, n.77, alla rappresentazione «micro», che a sua volta è articolata in *n* modelli di cui la Pubblica Amministrazione -nell'ambito della propria autonomia organizzativa- può dotarsi, e viceversa. I passaggi continui di scala nel

---

<sup>246</sup> Cfr. Art. 28, Regolamento (UE) n. 241/2021.

<sup>247</sup> Protocolli siglati in data 8 giugno 2022 con le Regioni Puglia, Basilicata, Umbria, Piemonte, Liguria, Friuli-Venezia Giulia. Cfr. <https://www.governo.it/it/articolo/firma-dei-protocolli-d-intesa-sui-progetti-bandiera-del-pnrr-intervento-del-presidente>.

processo di analisi consentono, infatti, di ottenere un riscontro circa il corretto articolarsi dei flussi, di rilevare eventuali mancanze, superfetazioni, obsolescenze, etc. e programmare gli interventi.

Affinché i modelli organizzativi e gestionali siano, con il supporto della tecnologia, il più possibile confacenti e funzionali al «ciclo di vita» del PNRR, occorre comprendere innanzitutto il meccanismo di funzionamento del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*RRF*)<sup>248</sup> -anche in rapporto ai fondi europei- ed il relativo processo di gestione integrato con le disposizioni normative e gli strumenti attuativi. Una delle maggiori criticità operative riscontrabili nell'ambito del «ciclo di vita» della programmazione comunitaria è rappresentata, infatti, dalla scarsa diffusione degli strumenti di ausilio al raccordo semantico finalizzato allo scambio di informazioni. Non è raro riscontrare, infatti, atti dell'Amministrazione non strutturati in maniera confacente a raccogliere tutte le informazioni che il monitoraggio fisico, procedurale e finanziario di un progetto co-finanziato da fondi strutturali richiede. In assenza di un'attività sistemica, tale attività di raccordo è soggetta all'interpretazione del singolo Soggetto responsabile, con conseguente impatto sull'attendibilità dei dati trasmessi, ad esempio, al sistema di monitoraggio, che costituisce elemento essenziale per la gestione tempestiva ed efficace del PNRR.

Lo stesso PNRR prevede, tra l'altro, che il sistema di monitoraggio benefici di un nuovo sistema informativo integrato («ReGiS»)<sup>249</sup>, sviluppato dal MEF, volto a garantire la raccolta e lo scambio elettronico dei dati relativi all'attuazione del PNRR a livello finanziario (spese sostenute per

---

<sup>248</sup> Tra le principali peculiarità del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, che costituiscono le linee fondamentali del processo di attuazione/monitoraggio, si segnalano le seguenti: *i*) la modalità di attuazione, in quanto la Commissione agisce in regime di gestione diretta in conformità al Regolamento finanziario e al Regolamento (UE, Euratom) n. 2092/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio; *ii*) la modalità di rendicontazione delle spese sostenute dallo Stato membro, inclusa la richiesta semestrale di rimborso ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) n. 241/2021 ed il relativo pagamento da parte della Commissione, subordinato all'emanazione della decisione dalla Commissione che, sentito il Comitato economico e finanziario, si esprime circa il conseguimento «soddisfacente» di traguardi ed obiettivi. A tal riguardo si rappresenta che in caso di valutazione negativa l'erogazione è sospesa fino a che lo Stato membro non adotta le misure necessarie nei tempi previsti dall'art. 24 del Reg. (UE) n. 241/2021; in caso di inadempienza, si applica la riduzione proporzionale del contributo e, se previsto, del prestito; nei casi più gravi, la Commissione adotta una decisione sulla risoluzione degli Accordi con contestuale disimpegno dei fondi e recupero di eventuali prefinanziamenti erogati; *iii*) le scadenze per l'assunzione degli impegni giuridici a cura dello Stato membro e per l'effettuazione dei pagamenti da parte della Commissione, fissati rispettivamente al 31 dicembre 2023 ed al 31 dicembre 2026; *iv*) l'adozione, a cura dello Stato membro, di opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, con particolare riferimento ai temi della prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi, unitamente alla previsione circa un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, nonché il recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. L'art. 22, comma 2, del Reg. (UE) n. 241/2021 disciplina, in particolare, gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione dell'Accordo, tra cui «ai fini dell'*audit* e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del Piano per la ripresa e la resilienza, raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso [...]»; *v*) l'impiego di indicatori pertinenti relativi al conseguimento di traguardi ed obiettivi; *vi*) le scadenze per il conseguimento, da parte dello Stato membro, di traguardi ed obiettivi, fissata al 31 agosto 2026.

<sup>249</sup> Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. COM (2021) 344 final. Bruxelles, 22.6.2021 SWD(2021) 165 final, pp. 89, 95-97.

l'attuazione delle misure e le riforme), fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), procedurale e con riferimento ai dati di avanzamento dei *target* e *milestone*<sup>250</sup>. Poiché è in capo ai titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) l'inserimento dei dati a livello di dettaglio ed alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura la validazione degli stessi per il successivo inoltro al MEF<sup>251</sup>, affinché il sistema «ReGiS» assolva alle funzioni attese è necessario che ciascuna Amministrazione abbia in essere un sistema informativo che tratti i dati richiesti e, laddove non sia così, che sia in grado di implementarlo in tempi compatibili con il cronoprogramma del Piano. Tale attività richiede un'elevata capacità tecnica e amministrativa delle Amministrazioni e la necessità che sia inserita negli atti di programmazione, soprattutto in virtù del fatto che il sistema di monitoraggio previsto dal PNRR si presenta quale «sistema unitario per le politiche di investimento a sostegno della crescita»<sup>252</sup> ed in grado di raccogliere anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR, nonché dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di Sviluppo e Coesione nazionale.

Oltre alle specificità connesse all'introduzione dell'ordinamento comunitario, le principali criticità operative e gestionali che caratterizzano, in generale, l'azione del «fare» nella Pubblica Amministrazione, lette in chiave contemporanea, discendono da quanto scriveva Massimo Severo Giannini nel 1979: «è constatazione fattibile da ogni comune persona che le tecniche di amministrazione delle amministrazioni pubbliche sono fortemente arretrate rispetto a quelle dell'organizzazione privata. Ad iniziare dai servizi di connettivo (protocollo, archivio, copia, spedizione, comunicazione), fino ai processi decisionali, i tempi tecnici delle amministrazioni pubbliche sono in media tre volte più lunghi di quelli dei privati, e i prodotti sono sempre scadenti»<sup>253</sup>.

L'archivio e il protocollo, pensati con la finalità di costituire «un sistema di informazione talmente dettagliato da poter sostituire il rapporto personale e la comunicazione verbale tra uffici»<sup>254</sup>, rappresentavano ai tempi della loro istituzione gli assi portanti dell'organizzazione ministeriale. Nel tempo, in concomitanza con l'incremento -in numero e in dimensioni- delle Istituzioni sull'intero territorio nazionale, con la revisione delle competenze -incluso il trasferimento di funzioni- ed il diffondersi dell'impiego dei primi strumenti informatici, questi due «pilastri» dell'Amministrazione

---

<sup>250</sup> Cfr. Circolare Servizio Centrale per il PNRR n. 26/2022 recante «Rendicontazione Milestone/Target connessi alla seconda Richiesta di pagamento alla C.E. prevista per il 28 giugno 2022» e n. 27/2022 recante «Monitoraggio delle misure del PNRR».

<sup>251</sup> che ne cura l'aggregazione e la relativa divulgazione. Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 242.

<sup>252</sup> Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 242.

<sup>253</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato* trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979. Tipografia del Senato, p. 7.

<sup>254</sup> Cfr. A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*. Roma: Carocci, 2016, p. 21.

sono andati indebolendosi, tanto che ad oggi una delle maggiori criticità che si riscontra in maniera ampiamente diffusa nella Pubblica Amministrazione è la frammentarietà e l'arbitrarietà che connota la gestione documentale, inclusa l'archiviazione e la conservazione, sebbene in larga parte informatizzata. Il passaggio dal sistema cartaceo al sistema digitale ha visto l'impostazione del modello logico-procedimentale affidato in larga parte ai fornitori, ritenendo, erroneamente, che la competenza sottesa allo sviluppo dell'applicativo fosse di esclusivo appannaggio del campo dell'informatica e non già frutto di un insieme congiunto di saperi, non ultimo, giuridico. Da qui anche il venir meno del governo del processo di gestione e archiviazione documentale, che nel tempo si è sempre più complicato a causa della proliferazione dei sistemi informativi, spesso riflettenti anche la segmentazione organizzativa interna all'Amministrazione, e dello scarso investimento destinato negli anni alla digitalizzazione documentale e, ancor prima, alla reingegnerizzazione dei processi ed alla migrazione dei dati tra sistemi per mezzo dell'interoperabilità.

Se le Amministrazioni non sono interconnesse in maniera fluida la causa è da determinarsi, tuttavia, non solo nella mancata gestione sistemica dei flussi documentali ma anche nel diffuso impiego di tecnologie obsolete e limitazioni derivanti persino dalla scarsa integrazione con le norme afferenti, ad esempio, alla protezione dei dati personali, alla *cybersecurity*, al *cloud*, al sistema delle notifiche informatiche degli atti amministrativi e giudiziari, alla trasparenza, al diritto di accesso, allo stesso Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>255</sup>, etc., ancora non sufficientemente percepite come parte di un processo integrato -quale quello che caratterizza la c.d. «trasformazione digitale»- e che investe ambo i settori, pubblico e privato.

E' evidente, quindi, che affinché i tempi del settore pubblico possano avvicinarsi ai tempi del settore privato occorre investire sul potenziamento dei c.d. «affari generali» e «servizi di auto-funzionamento», in quanto in assenza di adeguati beni e servizi destinati al funzionamento dell'apparato pubblico, difficilmente è possibile pensare di ridurre i tempi di attuazione del PNRR ed, in generale, di erogazione dei servizi a cittadini ed imprese. Allo stesso modo, è necessario svincolarsi dal retaggio culturale che l'impiego di tecnologie innovative, come ad esempio le tecnologie emergenti, nel settore pubblico siano strumenti di «privilegio» e, come tali rivestano un ruolo secondario nel processo di innovazione amministrativa e organizzativa.

Ulteriori elementi che incidono negativamente sui tempi di gestione dei processi/progetti/procedimenti complessi sono rinvenibili principalmente<sup>256</sup>: i) nella prevalente segmentazione organizzativa (il c.d. modello gerarchico-funzionale, spesso caratterizzato da un

---

<sup>255</sup> Cfr. d.lgs. n.82/2005 e ss.mm.ii.

<sup>256</sup> Cfr. L. Fiorentino, *Slides delle lezioni del corso «Public Management» nell'ambito del Master in Master in Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni (MAMA)*, LUISS - School of Government, A.A. 2020-2021.

meccanismo decisionale pesante e farraginoso); *ii*) nella cura dell'organizzazione (basata prevalentemente sulle funzioni); *iii*) nella metodologia di lavoro (prevalentemente individuale e/o «a blocchi»); *iv*) nelle strutture di controllo (che operano *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, soprattutto quando i controlli sono applicati secondo la logica del «mero adempimento», ostacolando e rallentando l'attuazione piuttosto che favorendola in un'ottica coordinata secondo i principi ispiratrici delle norme comunitarie); *v*) nei cosiddetti «fattori condizionanti» (derivanti dalle competenze orizzontali attribuite ad alcune Amministrazioni, tra cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il MEF, che condizionano l'assunzione della decisione di settore delle Amministrazioni e quindi la relativa gestione amministrativa); *vi*) nell'esternalizzazione di beni, servizi e di funzioni (qualora l'Amministrazione non sia in grado di gestire il processo di esternalizzazione, che richiede maggiori competenze rispetto all'internalizzazione).

La larga diffusione della cultura della frammentazione<sup>257</sup>, che affonda le sue radici nell'applicazione della legge di contabilità dello Stato quale strumento regolatore dell'azione, rappresenta uno dei principali fattori che influenza l'operatività quotidiana all'interno di una Pubblica Amministrazione, sebbene contrasti essa stessa con la cultura del procedimento amministrativo e del connesso «giudizio di responsabilità» in capo Responsabile Unico del Procedimento (RUP), nonché con la cultura del lavoro per obiettivi e del raggiungimento del risultato complessivo di Amministrazione. Ne consegue che, di fronte alla necessità di attuare tempestivamente il PNRR, un sistema strutturalmente frammentato non solo rallenta il procedimento ma aggrava anche, ad esempio, gli adempimenti connessi alla rendicontazione delle spese a valere sui fondi comunitari e nazionali a carico del RUP. Quest'ultimo, infatti, cura direttamente, nell'ambito della propria unità organizzativa, il procedimento tecnico-amministrativo-contabile fino all'emanazione del provvedimento di liquidazione ma non le procedure di pagamento, che -nel caso di Regioni ed Enti locali- sono in capo alle competenti unità organizzative della Ragioneria<sup>258</sup> e della Tesoreria<sup>259</sup>, che si caratterizzano spesso per l'incompletezza delle informazioni di ritorno verso i centri di costo determinanti la liquidazione, soprattutto laddove il procedimento non è completamente informatizzato o laddove, in presenza di più sistemi informativi, quest'ultimi non sono stati configurati secondo i criteri dell'interoperabilità.

Bisogna, inoltre, tener conto che il modello organizzativo prevalente nella Pubblica Amministrazione italiana è rappresentato dal modello burocratico di stampo weberiano, definito da

---

<sup>257</sup> tra più strutture organizzative dell'Amministrazione e persino esterne all'Amministrazione responsabile, quanto è attuata l'esternalizzazione delle funzioni.

<sup>258</sup> che, in esito al controllo positivo di regolarità contabile, dispongono l'emissione dei mandati di pagamento.

<sup>259</sup> che esegue il pagamento con contestuale rilascio della quietanza di pagamento.

Henry Mintzberg «burocrazia meccanica»<sup>260</sup>. Il modello, sebbene in termini astratti è il massimo dell'efficienza, in quanto consente di ottimizzare le risorse e risparmiare sui costi, è per lo più adatto ad un ambiente stabile, in quanto poco si presta ad accogliere processi di innovazione, anche incrementali<sup>261</sup>.

Altro aspetto rilevante che caratterizza la Pubblica Amministrazione italiana è la dimensione dominante costituita dal diritto. Ancora oggi il modo in cui l'Amministrazione appropria all'esecuzione, il modo in cui larga parte dei dirigenti, funzionari e più in generale dei dipendenti «sentono» l'Amministrazione è legato alla dimensione dominante del diritto. Il passaggio dalla monodimensionalità giuridica alla pluridimensionalità (che comprende varie discipline come la psicologia, la sociologia, le scienze politiche, l'ingegneria, l'architettura, la finanza, l'economia, l'informatica, la comunicazione, etc.) presuppone inevitabilmente il passaggio da una visione dell'organizzazione che guarda al procedimento di adozione degli atti di regolazione della stessa ad una visione che guarda alle strutture organizzative come elementi inseriti all'interno di un processo decisionale di supporto al decisore pubblico<sup>262</sup>.

Tenuto conto che la debolezza del settore pubblico in termini di capacità amministrativa, organizzativa, gestionale e di messa a sistema delle informazioni, soprattutto in fase di attuazione e monitoraggio, rappresenta una delle maggiori criticità per la rapida concretizzazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR ed, in generale, per l'erogazione di beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini ed imprese, la riforma della Pubblica Amministrazione<sup>263</sup> riveste

---

<sup>260</sup> Cfr. A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*. Roma: Carocci, 2016, p. 98.

<sup>261</sup> Nel tempo è stato rilevato, infatti, che la ripetitività delle azioni e la iper regolazione (c.d. standardizzazione) delle procedure generano un problema cognitivo che porta alla perdita della capacità minima critica e sensibilità, con conseguente «assuefazione» al sistema ed applicazione della «regola» in quanto fine a sé stessa (il c.d. «si è sempre fatto così»).

<sup>262</sup> Cfr. L. Fiorentino, *Slides delle lezioni del corso «Public Management» nell'ambito del Master in *Master in Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni (MAMA)*, LUISS - School of Government, A.A. 2020-2021.*

<sup>263</sup> La riforma si sviluppa, principalmente, attorno a quattro assi: *A. Accesso*, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione, favorire il ricambio generazionale, ridefinendo le competenze (più profili tecnici e *soft skills*) e favorendo l'ingresso di professioni del futuro (tra le altre, digitale e *big data*); *B. Buona amministrazione*, per semplificare norme e procedure, perseguendo gli obiettivi specifici: *i*) ridurre i tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento agli iter autorizzativi che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti; *ii*) liberalizzare, semplificare, reingegnerizzare e uniformare le procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese; *iii*) digitalizzare le procedure amministrative per edilizia e attività produttive; *iv*) monitorare gli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini; *C. Competenze*, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna, perseguendo i seguenti obiettivi: *i*) definire dei profili professionali quale «parametro di riferimento» per le politiche di assunzione; *ii*) migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera; *iii*) attivare dei percorsi formativi differenziati per *target* di riferimento altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei *gap* di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica; *iv*) incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati, e facciano leva sull'etica e sullo spirito di missione dei *civil servant*; *D. Digitalizzazione*, quale strumento trasversale per la realizzazione delle

un ruolo cruciale nell'ambito del sistema di riforme previste dal PNRR<sup>264</sup>, orientate a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e ad incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese.

Attraverso il già citato Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77 ed il successivo Decreto Legge 09 giugno 2021, n.80<sup>265</sup> il Governo ha ritenuto, infatti, di rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione principalmente attraverso le seguenti linee di azione:

i) disponendo l'assunzione, presso il MEF, di figure dirigenziali di livello generale con funzioni di consulenza, studio e ricerca<sup>266</sup> e, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di personale esperto nello sviluppo e gestione di processi complessi di trasformazione tecnologica e digitale<sup>267</sup>; ii) adottando misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito, tra le quali l'individuazione nella contrattazione collettiva di un'area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione<sup>268</sup>; iii) disponendo l'assunzione di personale esperto a tempo determinato ed il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a professionisti<sup>269</sup>; iv) autorizzando, mediante la sottoscrizione di apposite Convenzioni<sup>270</sup>, il ricorso al supporto tecnico-operativo di Società *in house* qualificate ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici<sup>271</sup> non solo per la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento afferenti al PNRR ed ai cicli di programmazione nazionale ed europea

---

riforme, avente la finalità, tra gli altri, di valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, ampliarle e rafforzarle. Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, pp. 48-55.

<sup>264</sup> Le riforme sono riassumibili in tre tipologie: i) riforme orizzontali (o di contesto), tra cui la riforma della Pubblica Amministrazione e del Sistema Giudiziario; ii) riforme abilitanti, tra cui le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza, compresa una semplificazione del quadro degli appalti pubblici e l'affermazione delle priorità delle procedure competitive per l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico locali; iii) riforme settoriali, consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali. Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 47.

<sup>265</sup> recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, in Legge 6 agosto 2021, n. 113.

<sup>266</sup> per le finalità del «Servizio centrale per il PNRR» (Cfr. Art. 7, comma 4, d.l. n. 77/2021) e al fine di: i) assicurare la piena operatività delle strutture per l'attuazione dei progetti del PNRR e il connesso e necessario potenziamento della capacità di analisi e monitoraggio degli effetti economici delle misure fiscali, in particolare, di quelle finalizzate ad accelerare la transizione ecologica e digitale e ad aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane; ii) curare il contenzioso che coinvolge più dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Cfr. Art. 7bis, d.l. n. 80/2021).

<sup>267</sup> al fine di attuare gli interventi di digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pubblica amministrazione previsti nell'ambito del PNRR, fornendo adeguato supporto alla trasformazione digitale delle Amministrazioni centrali e locali. Cfr. Art. 10, d.l. n. 80/2021.

<sup>268</sup> Cfr. Art. 3, d.l. n. 80/2021.

<sup>269</sup> con la clausola contrattuale, pena la nullità, che i relativi contratti indichino il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e che il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi e finali previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'Amministrazione dal contratto. La suddetta clausola si applica anche ai contratti stipulati dagli enti pubblici economici con il personale da assegnare all'assistenza tecnica dei programmi pluriennali cofinanziati con fondi dell'Unione europea, per un periodo non eccedente la durata di attuazione dei medesimi programmi. Cfr. Art. 1, comma 2, d.l. n. 80/2021.

<sup>270</sup> I cui contenuti minimi, in riferimento alle Società *in house* statali, sono stabiliti dal MEF. Cfr. Art. 10, d.l. n. 77/2021.

<sup>271</sup> Cfr. Art. 10, d.l. n. 77/2021.

2014-2020 e 2021-2027 ma anche per supportare le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, incluse le azioni di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso il ricorso ad esperti particolarmente qualificati; v) disponendo che la Società Consip S.p.A. metta a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico<sup>272</sup> per garantire l'attuazione dei progetti del PNRR e di quelli cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2021/2027, unitamente ad un programma di informazione, formazione e tutoraggio nella gestione delle specifiche procedure di acquisto e di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di e-Procurement; vi) introducendo uno strumento di *project management* denominato «Piano integrato di attività e organizzazione»<sup>273</sup>, di durata triennale, con l'obiettivo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare nel contempo la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, procedendo nella costante e progressiva azione di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso.

Se da un lato, dunque, ci si attende che la Pubblica Amministrazione sia investita da un processo di innovazione organizzativa, dall'altro bisogna considerare che non esiste *il* modello organizzativo, a livello di «microstruttura», sempre valido e sempre applicabile<sup>274</sup>, piuttosto, operando secondo la logica del «caso per caso», occorre individuare -nell'ambito di ciascuna struttura ed in relazione alla complessità dei contesti operativi- tra gli *n* possibili modelli organizzativi, quello più rispondente ad un giusto equilibrio tra l'equità formale dell'azione amministrativa e le rinnovate esigenze di qualità e flessibilità dettate dall'ambiente, sperimentando, all'occorrenza, anche forme ibride. È chiaro che ciò necessita di competenze<sup>275</sup> che non sono ancora ampiamente diffuse all'interno della Pubblica Amministrazione e per la cui implementazione sarebbero auspicabili investimenti sempre maggiori nelle politiche del personale. L'innovazione sostenibile nella Pubblica Amministrazione consiste, infatti, anche nell'acquisire la consapevolezza che il complesso delle attività gestionali connesse all'organizzazione della PA debba essere preso in carico strutturalmente (detta in altri termini, debba

---

<sup>272</sup> Le disposizioni di cui all'art. 11 del d.l. n. 77/2021 trovano applicazione anche per le acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività effettuati dalla Sogei S.p.A., per la realizzazione e implementazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni affidatarie in ottemperanza a specifiche disposizioni normative o regolamentari, le cui procedure di affidamento sono poste in essere dalla Consip S.p.A.

<sup>273</sup> Cfr. Art. 6, d.l. n. 80/2021.

<sup>274</sup> Laddove i modelli organizzativi rispondono a determinate logiche di divisione e coordinamento del lavoro, basate sui seguenti elementi: il grado di differenziazione verticale/orizzontale; il grado di accentramento/decentramento; il grado di standardizzazione/non standardizzazione del lavoro. Cfr. A. Hinna, *Slides* delle lezioni del corso «Organizzazione e cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni» nell'ambito del Master in *Master in Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni (MAMA)*, LUISS - School of Government, A.A. 2020-2021.

<sup>275</sup> La necessità di acquisire competenze in quest'ambito è ancor più forte se si pensa che nel contesto della Pubblica Amministrazione è la norma a fraporsi tra l'organizzazione e l'ambiente. Pertanto, anche qualora l'ambiente cambi e la norma imponga alle Amministrazioni di adeguare il proprio modello organizzativo, occorre comprendere quali sono le ripercussioni sulle altre variabili del sistema affinché la norma sia correttamente applicata.



rientrare nel «novero delle funzioni»), poiché lo sviluppo delle prestazioni dell'Amministrazione nel suo complesso passa inevitabilmente dallo sviluppo delle competenze delle *persone*.

#### **4. Best practice di processi integrati e innovazione organizzativa: il caso della Regione Puglia**

Sulla base del modello organizzativo «MAIA - Modello Ambidestro per l'Innovazione della macchina Amministrativa regionale»<sup>276</sup> e delle linee strategiche di sviluppo economico dettate dall'organo politico, le strutture organizzative del Dipartimento Sviluppo Economico della Regione Puglia, supportate dalla Società *in house* «Puglia Sviluppo S.p.A.», hanno il compito di gestire il complesso sistema regionale degli incentivi alle imprese.

Nel 2017, anno di chiusura della programmazione settennale 2007-2013 e di avvio della programmazione 2014-2020, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno sostenere le imprese investenti sul territorio garantendo, tra gli altri, l'adeguata copertura finanziaria a valere sul POR Puglia FESR-FSE 2014-2020<sup>277</sup> degli Avvisi pubblicati nel corso del 2015<sup>278</sup>.

Nello stesso anno 2017, con decreto ministeriale del 31 maggio 2017 n.115, il Ministero dello Sviluppo Economico ha disposto l'obbligo a decorrere dal 12 agosto 2017, nei confronti di tutti gli Enti responsabili dei regimi di aiuti e degli aiuti *ad hoc*, dei gestori delle misure e dei soggetti concedenti gli aiuti, di utilizzare il sistema informativo denominato «Registro Nazionale Aiuti di Stato (c.d. RNA)» sia in fase istruttoria che in fase di conclusione del procedimento di concessione ed erogazione degli aiuti individuali<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Adottato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 31 luglio 2015, n.443 e ss.mm.ii. <https://trasparenza.regione.puglia.it/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general>

<sup>277</sup> <https://por.regione.puglia.it/>

<sup>278</sup> Emanati in attuazione del Regolamento regionale n.17/2014 e ss.mm.ii. e come di seguito denominati: Titolo II capo 1 «Aiuti ai programmi di investimento per le grandi imprese - Contratti di Programma», Titolo II capo 2 «Programmi Integrati di Agevolazioni per Medie Imprese», Titolo II capo 2 «Programmi Integrati di Agevolazione per Piccole Imprese», Titolo II capo 5 «Programmi Integrati di Agevolazione alle imprese nel Turismo», Titolo II capo 3 «Aiuti agli Investimenti delle Piccole e Medie Imprese», Titolo II capo 6 «Aiuti agli investimenti delle Piccole e Medie Imprese nel settore turistico-alberghiero». <https://por.regione.puglia.it/bandi-e-avvisi>

<sup>279</sup> A parere dell'autrice, il Registro, oltre che essere «*user friendly*», vanta tre principali punti di forza che concorrono al processo di trasformazione digitale ed al rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa degli addetti ai lavori: 1) l'inserimento del singolo aiuto individuale è subordinato alla definizione -da parte di un unico soggetto designato «Autorità Responsabile»- delle strutture ed unità organizzative che assolvono le funzioni definite dal Registro e dal relativo DM n. 115/2017, nonché alla definizione delle Misure ed alla relativa associazione con le unità organizzative individuate; 2) il Registro si basa unicamente sui Regolamenti europei di riferimento per materia (es. Regolamento UE n. 651/2014, Regolamento UE n. 1407/2013, etc.), pertanto, è consentita l'implementazione delle Misure di aiuto e degli aiuti individuali esclusivamente in rapporto alle definizioni contenute nei Regolamenti comunitari; 3) il Registro è concepito come sistema di gestione digitale del procedimento ed è integrato, per mezzo della cooperazione applicativa, con il Registro Imprese ed il sistema CUP nazionale; fornisce informazioni di ritorno alle Amministrazioni per la conclusione del procedimento (es. visure aiuti, de *minimis* e *Deggendorf*, verifica del raggiungimento del massimale *de minimis*) e rilascia i codici (COR, COVAR) attestanti l'avvenuto inserimento dei dati del singolo aiuto individuale nel Registro, da inserire nel provvedimento di concessione; richiede a sua volta le informazioni di ritorno dalle Amministrazioni mediante l'inserimento, entro 20 giorni dal rilascio dei codici (COR, COVAR), degli estremi del provvedimento di concessione, pena la cancellazione automatica della registrazione dell'aiuto individuale. [https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it\\_IT/home](https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/home)

A fronte delle ingenti risorse assegnate alla Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi del Dipartimento Sviluppo Economico per la concessione di incentivi alle imprese (Grandi, Piccole, Medie e micro) e delle numerose istanze pervenute, nell'intento di coniugare le esigenze operative rinvenienti dall'applicazione della normativa (comunitaria, nazionale, regionale) con le richieste di semplificazione amministrativa e riduzione dei tempi complessivi del procedimento avanzate dal territorio, l'Amministrazione ha ritenuto di agire contestualmente su due fronti:

*i)* rafforzando l'interazione tra le componenti organizzative delle principali strutture coinvolte nel processo, quali l'Autorità di Gestione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, l'Autorità di Audit del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, il Dipartimento Sviluppo Economico, la Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi, la Sezione Bilancio e Ragioneria, l'Ufficio Transizione Digitale, la società *in house* Puglia Sviluppo S.p.A. e la società *in house* InnovaPuglia S.p.A.;

*ii)* investendo sulla digitalizzazione e sul potenziamento dell'interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e nazionali.

Circa gli aspetti organizzativi, in seduta plenaria del 09 gennaio 2018 sono stati istituiti quattro gruppi di lavoro ristretti<sup>280</sup> coordinati dall'Autorità di Gestione -in collaborazione con l'Autorità di Audit- ed in raccordo operativo con la Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi, struttura responsabile del procedimento di concessione e liquidazione degli incentivi e delle relative Azioni del POR Puglia 2014-2020. I gruppi di lavoro, costituiti ognuno da Responsabili -dipendenti dell'Amministrazione e delle Società *in house* sopra citate- sono stati incaricati principalmente di:

*i)* analizzare l'intero procedimento tecnico-amministrativo-contabile partendo dalle disposizioni contenute in ciascuno dei predetti Avvisi pubblici di competenza della Sezione Competitività fino alla presentazione della dichiarazione semestrale di spesa all'Autorità di Gestione;

*ii)* raffrontare l'iter logico-procedimentale con i contenuti e con il processo di gestione digitale rilevabile nei sistemi informativi in uso, incluso il Registro Nazionale Aiuti di Stato;

*iii)* sviluppare delle proposte operative migliorative di reingegnerizzazione dei processi e di digitalizzazione da sottoporre ad approvazione dirigenziale ai fini della messa in esercizio degli interventi in tempi stringenti.

Dal punto di vista metodologico, i gruppi di lavoro hanno organizzato le attività focalizzandosi su tre momenti temporali:

1) *l'as is*, per il quale è stata restituita una mappatura dettagliata, sviluppata su due livelli di analisi: *i)* un primo livello «orizzontale», orientato alla ricostruzione complessiva dell'iter

---

<sup>280</sup> L'autrice, Funzionaria incaricata di Posizione Organizzativa presso la Regione Puglia, è stata componente dei quattro gruppi di lavoro dal 09.01.2018 al 31.10.2019 per gli ambiti di competenza della Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi, sotto il coordinamento della Dirigente Avv. Gianna Elisa Berlingiero.

procedimentale e del relativo stato di digitalizzazione, nonché alla ricognizione della tipologia di attori coinvolti, interni ed esterni all'Amministrazione, dei ruoli e delle funzionalità associate; *ii*) un secondo livello «verticale», di approfondimento delle specifiche aree tematiche, anche mediante incontri dedicati con i singoli Responsabili e/o Referenti non direttamente coinvolti nei gruppi di lavoro e tenuto conto delle segnalazioni pervenute nel tempo da tutti gli attori coinvolti. Le attività di approfondimento hanno interessato, tra gli altri: la puntuale ricognizione dei dati richiesti dal sistema di rendicontazione e monitoraggio degli interventi regionali (MIR)<sup>281</sup> -a sua volta interconnesso con il sistema di monitoraggio nazionale- e dal Registro Nazionale Aiuti di Stato ed il raffronto con i dati censiti nei sistemi informativi regionali di gestione contabile, tecnico-amministrativa e documentale; il raccordo semantico tra la terminologia impiegata dai Regolamenti comunitari relativamente alle operazioni finanziate -sui cui sono impostati il sistema di monitoraggio nazionale e regionale ed il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato- e la terminologia di settore in uso dalle norme nazionali e regionali, come richiamata anche negli Avvisi Pubblici regionali (dunque di più larga diffusione tra gli addetti ai lavori), su cui è impostato il sistema informativo regionale per la gestione del procedimento tecnico-amministrativo (Sistema Puglia);

2) *il doing*, consistente principalmente in<sup>282</sup>: *i*) reingegnerizzazione dei processi integrati secondo il principio «di unicità dell'invio» di cui ai regolamenti comunitari; *ii*) implementazione «chirurgica» di «campi dati» e parti di procedimento nei sistemi informativi in uso, incluso il potenziamento dei controlli logici e formali automatizzati al fine di rilevare la congruenza dei dati immessi nel sistema; *iii*) implementazione del protocollo di colloquio tra il sistema gestionale (Sistema Puglia) degli Avvisi regionali e il sistema di gestione e monitoraggio degli interventi regionali (MIR); *iv*) progettazione di modelli standardizzati di determinazioni dirigenziali di concessione e liquidazione dei contributi, inclusi gli «allegato-tipo» per ciascun beneficiario; *v*) elaborazione e messa in esercizio di uno strumento *ad hoc*, in grado di generare gli «allegati-tipo» e di compilarli, per ciascun beneficiario, in maniera automatizzata sulla base dei dati validati dai Responsabili sul sistema gestionale degli Avvisi regionali, consentendo l'accorpamento ordinato sotto un unico provvedimento dirigenziale e la contestuale estrazione strutturata dei dati, per ciascun beneficiario, anche ai fini dell'assolvimento

---

<sup>281</sup> In questa fase, tra gli altri, si è rilevata l'incompletezza del processo/procedimento informatizzato della trasmissione dei dati contabili relativi a liquidazioni e pagamenti, con la conseguenza che risultava gravare sui singoli Responsabili delle strutture organizzative, già oberati anche per via della carenza di personale, la ricognizione *extra* sistema dei dati, l'*upload* della documentazione nel sistema di rendicontazione e la trasmissione delle informazioni per mezzo del sistema di rendicontazione all'Autorità di Gestione. Una mole di informazioni da gestire al di fuori del sistema -e di successivo *data entry*- richiedeva necessariamente tempi di lavorazione lunghi, non compatibili con il cronoprogramma di rendicontazione. Il risultato che ne derivava era la presentazione, in fase di dichiarazione di spesa, di un importo inferiore rispetto alla spesa effettivamente sostenuta e quietanzata e, di conseguenza, di un numero inferiore di operazioni sostenute.

<sup>282</sup> i punti i) e da iii) a vi) interessano gli Avvisi «Titolo II capo 3» e «Titolo II capo 6»; il punto viii) interessa gli Avvisi «Titolo II capo 1», «Titolo II capo 2» e «Titolo II capo 5». I punti ii), vii), ix) interessano tutti gli Avvisi precedentemente citati.

degli adempimenti dettati dalla normativa nazionale sulla trasparenza<sup>283</sup>; vi) implementazione e messa in esercizio del protocollo di colloquio, tramite cooperazione applicativa, per il trasferimento automatizzato dei dati -relativamente agli aiuti concessi alla singola impresa beneficiaria- dal sistema di gestione e monitoraggio degli interventi regionali (MIR) al Registro Nazionale Aiuti di Stato; vii) perfezionamento e messa in esercizio del protocollo di colloquio, tramite cooperazione applicativa, per il completamento del trasferimento dei dati -relativi agli impegni di spesa, liquidazioni e pagamenti, incluse reversali e quietanze- dal sistema informativo contabile regionale al sistema di gestione e monitoraggio degli interventi regionali (MIR); viii) stesura del manuale operativo per la richiesta di erogazione dei contributi da parte delle imprese beneficiarie degli Avvisi Regionali; ix) erogazione della formazione a cura del gruppo di lavoro a favore del personale impiegato, nelle varie articolazioni, all'istruttoria al fine di consentire la messa in esercizio in un arco temporale ristretto;

3) il *how it will be*, definendo un piano dei fabbisogni di digitalizzazione per tutti gli Avvisi di competenza della Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi e sviluppando una prima proposta di analisi mediante la mappatura strutturata dei dati afferenti agli Avvisi regionali «Contratti di Programma»<sup>284</sup> e «Programmi Integrati di Agevolazioni»<sup>285</sup> e di reingegnerizzazione dei processi<sup>286</sup> secondo i criteri dell'interoperabilità, in previsione dell'impiego, secondo gli atti programmatici regionali, di una piattaforma telematica gestionale (Puglia Semplice) da acquisire mediante lo strumento dell'Accordo Quadro Consip.

Il complesso delle attività descritte ai punti 1), 2) e 3), portate a compimento in poco più di un anno, unitamente al contestuale processo di revisione e semplificazione delle procedure disciplinate dal Regolamento Regionale n.17/2014<sup>287</sup> e dai connessi Avvisi Pubblici, hanno portato dei benefici e delle ricadute positive in termini di:

i) ottimizzazione del lavoro di tutte strutture coinvolte nel processo/procedimento. La scelta di non esternalizzare l'espletamento di tali attività ma di affidarla, piuttosto, a gruppi ristretti composti da personale esperto dipendente, quotidianamente impiegato nelle attività di attuazione, controllo e monitoraggio, ha consentito di sperimentare un modello inter-organizzativo che costituisce un ibrido tra le configurazioni teorizzate da Mintzberg<sup>288</sup>, superando, al contempo, la stessa dimensione teorica che descrive la *tecnostruttura* come composta da persone che «non appartengono alla linea di autorità

---

<sup>283</sup> D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33 e ss.mm.ii.

<sup>284</sup> Titolo II capo 1.

<sup>285</sup> Titolo II capo 2 e Titolo II capo 5.

<sup>286</sup> inclusa l'evolutiva per Avvisi «Titolo II capo 3» e «Titolo II capo 6».

<sup>287</sup> a seguito del quale è stato emanato il Regolamento regionale n. 2/2019, di modifica del Reg. reg. n. 17/2014.

<sup>288</sup> Dalla combinazione di tre elementi (le parti dell'organizzazione, i meccanismi di coordinamento, il grado di accentramento-decentramento), Mintzberg propone cinque configurazioni organizzative di base, come di seguito definite: i) struttura semplice; ii) burocrazia meccanica; iii) burocrazia professionale; iv) soluzione divisionale; v) adhocrazia. Cfr. A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*. Roma: Carocci, 2016, pp. 95-101.

formale che collega il vertice strategico al nucleo operativo»<sup>289</sup>. La scelta di comporre i gruppi di lavoro dai Responsabili di ciascuna struttura ha, da un lato, consentito di accelerare il processo decisionale, in quanto incentivato da un meccanismo di condivisione quotidiana delle informazioni con l'alta dirigenza e di raccordo tra le strutture coinvolte, dall'altro, consentito la rapida attuazione delle innovazioni da parte degli addetti all'istruttoria, essendo a loro volta coordinati dai Responsabili di struttura che hanno contribuito allo sviluppo delle soluzioni all'interno dei gruppi di lavoro. Per comprendere la portata degli interventi, a titolo esemplificativo, si cita l'Avviso «Titolo II capo 3- Aiuti agli investimenti delle PMI», a valere sul quale, alla data del 28 giugno 2019, risultavano ammesse a finanziamento circa 3.700 istanze di accesso (c.d. «operazioni») corrispondenti a circa 182 milioni di euro di agevolazioni<sup>290</sup>;

*ii)* avvio di un percorso di trasformazione digitale che coinvolge tutta la filiera, composta dalle imprese beneficiarie, dai soggetti finanziatori, dalle società *in house*, dall'Amministrazione regionale nelle sue varie articolazioni e dalle Amministrazioni statali. Lo sviluppo e la messa a regime a decorrere dall' 11 settembre 2018 della cooperazione applicativa tra il sistema di gestione e monitoraggio degli interventi regionali (MIR)<sup>291</sup> ed il sistema informativo nazionale denominato «Registro Nazionale Aiuti di Stato» (RNA) e, per esso, il sistema CUP ed il Registro Imprese, ha favorito, unitamente alle azioni di semplificazione amministrativa sopra rappresentate, il processo di integrazione procedurale e procedimentale derivante dall'applicazione delle norme comunitarie, nazionali e regionali. Al contempo, ha favorito un processo di armonizzazione, restituendo una interpretazione omogenea dei dati riversati nei diversi sistemi informativi, con ricadute positive nelle fasi di attuazione, controllo e monitoraggio<sup>292</sup>;

*iii)* avanzamento del programma operativo «POR Puglia FESR-FSE 2014-2020» nei tempi dettati dal cronoprogramma e nel rispetto dei prefissati *target* intermedi, come desumibile dagli

---

<sup>289</sup> Le parti dell'organizzazione sono rappresentate da: *i)* il vertice strategico, costituito dall'insieme delle persone che, dotate di ampio potere decisionale, hanno la responsabilità dei risultati globali dell'azienda; *ii)* la linea intermedia, costituita da persone (manager) che, collocate nella linea di autorità formale, hanno il compito di trasformare gli obiettivi generali e strategici in sotto-obiettivi e, quindi, in specifici ordini da delegare ai terzi impegnati nell'attività diretta (nucleo operativo); *iii)* la tecnostruttura, costituita da persone che, pur non appartenendo alla linea di autorità formale che collega il vertice strategico al nucleo operativo, determinano e condizionano le modalità di svolgimento delle azioni organizzative da porre in essere, essendo loro attribuita la funzione di standardizzazione (dei processi, degli *output* o delle competenze) ai fini del coordinamento; *iv)* lo staff di supporto, costituito da persone fortemente specializzate, anch'esse al di fuori della linea di autorità formale, le quali svolgono attività autonome di servizio all'azienda, altrimenti acquisibili sul mercato (es. consulenza legale); *v)* il nucleo operativo, costituito da persone chiamate a realizzare i prodotti o i servizi. Cfr. *Ibidem*, pp. 95-96.

<sup>290</sup> I dati si riferiscono alle concessioni provvisorie determinate con provvedimento dirigenziale della Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi.

<sup>291</sup> Per le operazioni afferenti agli Avvisi «Titolo II capo 3» e «Titolo II capo 6».

<sup>292</sup> Il complesso delle attività descritte al punto 2) «*doing*» ha consentito di ridurre il numero di errori derivanti dalle interpretazioni dei dati da parte dei singoli Responsabili del procedimento, garantendo un'omogeneità di trasmissione delle informazioni all'Autorità di Gestione e, da questa, all'Autorità di Certificazione, facilitando al contempo il controllo a cura dell'Autorità di *Audit*.

indicatori di monitoraggio e dalle dichiarazioni di spesa presentate all'Autorità di Gestione dalla Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi in data 25 luglio 2019, per un importo complessivo pari a circa 342 milioni di euro<sup>293</sup>.

Come dichiarato dalla Direttrice del Dipartimento Sviluppo Economico, Gianna Elisa Berlingiero, a conclusione del percorso sopra rappresentato: «per quanto precisa possa essere l'architettura d'insieme che consente il passaggio da una piattaforma digitale ad un'altra, più evoluta e maggiormente rispondente alle esigenze di rapidità ed efficacia dell'azione amministrativa, il fattore più rilevante rimane sempre quello *umano*. La figura di riferimento, in questo caso, è quella del *e-leader*, colui in grado non di progettare l'infrastruttura informatica, che è servente rispetto all'organizzazione amministrativa ed al perseguimento degli obiettivi di governo, ma che, conoscendo i processi «produttivi» dell'Amministrazione e le strutture organizzative coinvolte, è in grado di tradurli, utilizzando modelli e linguaggi convenzionali, e fungere così da Committente nei confronti del fornitore del prodotto informatico, pubblico o privato che sia. Nonostante gli studi che si sono susseguiti nel tempo sulla professionalità che deve avere l'*e-leader* e sul ruolo che lo stesso deve svolgere all'interno di un'organizzazione, questa figura ancora stenta a essere riconosciuta, se non altro nell'ambito della Pubblica Amministrazione, come uno snodo fondamentale per l'efficientamento dei sistemi e dei flussi di produzione dell'azione amministrativa. Nel caso della Regione Puglia, invece, in questa buona prassi che è stata rappresentata, la figura dell'*e-leader* è stata perfettamente incarnata dalla Funzionaria Federica Piconese, tanto è vero che il corretto inquadramento ha condotto ad un risultato tangibile e diffuso nell'Amministrazione, nonché apprezzato dagli utenti privati, in un torno di tempo sostenibile».

## 5. Conclusioni

Nonostante il PNRR restituisca un quadro fortemente orientato al continuo rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa di tutta la filiera<sup>294</sup>, la Pubblica Amministrazione italiana è talmente ampia e variegata che si può affermare con cauta certezza che alcune strutture sono già pronte a coordinare, raccordare, gestire ed attuare quanto previsto dal Piano, altre non si sono ancora sufficientemente attrezzate per approcciarsi in maniera consapevole all'argomento.

In questo scenario, l'attuazione tempestiva della riforma della Pubblica Amministrazione, parte integrante del PNRR, riveste un ruolo decisivo e rappresenta, probabilmente, una tra le principali

---

<sup>293</sup> Dato cumulativo delle spese sostenute e quietanzate dall'Amministrazione Regione Puglia in relazione alle operazioni afferenti alle Azioni 1.1 - 1.2 - 3.1 - 3.3 - 3.6 - 3.8 - 4.2 del POR Puglia di competenza della Sezione Competitività e Ricerca dei sistemi produttivi dal 31.07.2017 (data della prima dichiarazione di spesa a valere sul POR Puglia 2014-2020) al 25.07.2019 (data della quinta dichiarazione di spesa a valere sul POR Puglia 2014-2020).

<sup>294</sup> Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 245.

sfide attuative del Piano stesso. La suddetta riforma, come anche la trasformazione digitale, scontano tuttavia di una «rivoluzione culturale» che non si è ancora compiuta su larga scala. E' certamente indispensabile oggi, forse più che mai, attuare il passaggio consapevole alla gestione digitale, riformando contestualmente la Pubblica Amministrazione nella duplice componente «organizzativo-gestionale» e «procedurale-amministrativa», tuttavia, mettere in atto l'ambiziosa riforma strutturale in un lasso di tempo così contratto ed in contemporanea alla realizzazione del più grande piano di investimenti mai messo in campo è una sfida che si può vincere solo se, in un'ottica sistemica, tutti gli attori, pubblici e privati, sono predisposti culturalmente e professionalmente a fornire l'apporto richiesto.

Si trova qui, probabilmente, lo snodo cruciale. Una riforma, anche la più lungimirante e illuminata, può prevedere una burocrazia snella, modelli organizzativi flessibili ed innovativi, procedure semplici, linee di comando chiare, criteri premiali, misure sanzionatorie, clausole risolutive di contratti, etc., ma quello che non può assicurare è il «cambio di passo» atteso, se non accompagnata anche dalla condivisione di esperienze tangibili e dalla cura della comunicazione (esterna ed interna) in grado, da un lato, di stimolare un cambiamento culturale diffuso alla pratica della *cooperazione funzionale*, frutto di una *rete* di relazioni umane, dall'altro, di infondere una maggiore consapevolezza che è attraverso lo svolgimento delle proprie attività quotidiane, più o meno complesse, che ad ogni livello si contribuisce direttamente e concretamente all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, più in generale, alla crescita sostenibile del sistema Paese.

# L'articolazione del sistema di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano

di Elettra Ferri

*Funzionaria presso le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti*

**Abstract [It]** Il PNRR italiano è un documento programmatico complesso, la cui attuazione si contraddistingue per il forte orientamento alla *performance*. Tale peculiarità ha imposto ai soggetti coinvolti nei processi di gestione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti, l'elaborazione di procedure innovative rispetto a quelle implementate per i tradizionali programmi di spesa comunitari. Il presente *paper* focalizza l'attenzione sull'articolato sistema dei controlli sull'attuazione del PNRR, che implica lo stretto coordinamento tra soggetti coinvolti su diversi piani nella *governance* dello strumento. Ci si sofferma, in primo luogo, sulle diverse tipologie e sulle caratteristiche dei controlli di "primo livello" dei soggetti attuatori e delle Amministrazioni centrali responsabili degli interventi; in secondo luogo, si ricostruiscono le verifiche di "secondo livello" condotte dagli Uffici istituiti *ad hoc* presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (l'Ufficio IV del Servizio Centrale per il PNRR, l'Unità di missione per la valutazione del PNRR, l'Unità di *Audit*), che rappresenta il principale referente delle Istituzioni europee sugli aspetti attuativi del PNRR. Successivamente, viene analizzata la sorveglianza (*in itinere* ed *ex post*) della Commissione europea sul conseguimento dei traguardi e gli obiettivi dei PNRR nazionali, che risulta finalizzata all'erogazione delle richieste di rimborso da parte degli Stati membri e alla redazione del "Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza". Infine, dopo aver esaminato il ruolo della Corte dei conti italiana, sono descritte le principali caratteristiche della sorveglianza parlamentare sull'attuazione del PNRR.

**Abstract [Eng]** The Italian PNRR is a complex programmatic document, the implementation of which is characterized by a strong performance orientation. This peculiarity has forced those involved in project management, monitoring and reporting processes to develop innovative procedures compared to those implemented for traditional EU spending programs. This paper focuses attention on the articulated system of controls over the implementation of the NRP, which implies close coordination between actors involved on different levels in the governance of the instrument. It focuses, first, on the different types and characteristics of the "first level" controls of the implementing entities and the Central Administrations in charge of the interventions; second, it reconstructs the "second level" checks conducted by the Offices set up *ad hoc* at the Ministry of Economy and Finance (Office IV of the Central Service for the PNRR, the Mission Unit for the Evaluation of the PNRR, the Audit Unit), which is the main contact point for the European Institutions on the implementation aspects of the PNRR. Next, the European Commission's monitoring (*in itinere* and *ex post*) of the achievement of national PNRR targets and objectives is analyzed, which is found to be aimed at the disbursement of claims by member states and the drafting of the "Recovery and Resilience Scoreboard." Finally, after examining the role of the Italian Court of Auditors, the main features of parliamentary oversight of NRP implementation are described.

**Sommario:** 1. La natura *performance-based* del PNRR: la tassonomia del cronoprogramma per traguardi e obiettivi e il rispetto dei principi trasversali. – 2. Le implicazioni della natura *performance-based* del PNRR sul sistema di monitoraggio e di controllo. – 3. Le funzioni di controllo e rendicontazione nei *Si.Ge.Co.* delle Amministrazioni centrali. – 4. I controlli della Struttura di presidio e coordinamento del PNRR. – 5. La sorveglianza sull'attuazione del PNRR da



parte della Commissione europea. – 6. I controlli della Corte dei conti. – 7. La sorveglianza parlamentare sull’attuazione del PNRR. – 8. Conclusioni.

## **1. La natura *performance-based* del PNRR: la tassonomia del cronoprogramma per traguardi e obiettivi e il rispetto dei principi trasversali**

Tra le principali novità introdotte dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Dispositivo per la ripresa o Dispositivo) vi è quella di aver subordinato l’erogazione dei finanziamenti in favore degli Stati beneficiari alla redazione di Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR o Piani) aventi carattere *performance-based*. A differenza dei tradizionali programmi finanziati con i fondi strutturali europei, i cui flussi finanziari risultano ancorati al modello del rimborso di *target* di spesa, nella gestione dei Piani finanziati dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF o Strumento per la ripresa) rileva, ai fini dell’erogazione del contributo, il tempestivo conseguimento degli obiettivi e dei traguardi legati all’attuazione fisica e procedurale dei singoli interventi.

L’approvazione dell’accordo su *Next Generation UE*, infatti, si inserisce nel tentativo di modificare il sistema di *governance* economica europea e di assegnare un ruolo trainante alla Commissione europea (CE) nell’individuare gli obiettivi strategici a lungo termine per uscire dalla crisi economica e sociale connessa alla pandemia da Covid-19<sup>295</sup>. Per questa ragione, il meccanismo finanziario previsto da RRF prevede che l’erogazione del contributo economico (sotto forma di prestito o di sovvenzione) sia subordinata al rispetto, da parte dello Stato richiedente, di alcune “condizioni” individuate dalla CE per incentivare la crescita di lungo periodo e la correzione delle criticità strutturali evidenziate nelle *Country Specific Recommendations* (CSR). Per essere ammessi al meccanismo di finanziamento, gli Stati hanno dovuto redigere dei programmi di investimento e di riforma coerenti con i sei “Pilastri” e con gli “Obiettivi generali e specifici”<sup>296</sup> del Regolamento istitutivo del Dispositivo per la ripresa (Regolamento 2021/241); a questi hanno dovuto allegare un calendario con i traguardi e gli obiettivi<sup>297</sup> da conseguire tra il 31 dicembre 2021 e il 31 agosto 2026, da sottoporre all’approvazione della CE per la stipula del c.d. “Piano Operativo”<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, 2022; R. CHRISTIE, G. CLAEYS, P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, Bruegel Policy Contribution, Issue n. 22/21, November 2021; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, *federalismi.it*, 2022. G. CENTURELLI, *La nuova strategia dei fondi comunitari: verso Programmi orientati ai risultati*, in *ForumPa*, 28 luglio 2021.

<sup>296</sup> Si vedano, rispettivamente, gli articoli 3 e 4 del Regolamento 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento 2021/241).

<sup>297</sup> I traguardi definiscono sotto il profilo qualitativo le fasi di natura amministrativa e procedurale di ciascun intervento, mentre gli obiettivi esprimono il risultato quantitativo che la misura deve raggiungere entro una certa data.

<sup>298</sup> I 527 indicatori europei (suddivisi tra 213 traguardi e 314 obiettivi) e i 621 indicatori nazionali (271 milestone e 350 target) che compongono il cronoprogramma del PNRR italiano sono finalizzati alla realizzazione di 220 investimenti e

Il contributo finanziario destinato a ciascuno Stato membro è stato suddiviso in dieci rate semestrali di pagamento<sup>299</sup>, la cui erogazione viene autorizzata a seguito della verifica, da parte della CE, del corretto conseguimento del *set* di *milestone* e *target* posti in scadenza alla data concordata. Il meccanismo è talmente stringente che se anche uno solo dei traguardi o degli obiettivi posti in scadenza non viene conseguito, la CE può sospendere il finanziamento e disporre il disimpegno completo delle somme<sup>300</sup>.

Il carattere *performance-based* del PNRR è quindi espresso dalla programmazione per traguardi e obiettivi collocati in scadenze vincolanti e dalla previsione di “sanzioni” di natura politica e giuridica a presidio del rispetto del cronoprogramma concordato in sede europea. L’approvazione del PNRR italiano ha fortemente condizionato la programmazione politica e finanziaria del Paese per gli anni 2021-2026, influenzando sia sotto il profilo sostanziale che metodologico<sup>301</sup>; le riforme e gli investimenti concordati con la CE, oltre a essere predeterminati nel contenuto e nelle finalità dirette e indirette, dovranno essere costantemente monitorati e sottoposti ad analisi di impatto *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Oltre a dover riprendere le CSR annuali indirizzate agli Stati nell’ambito del calendario comune di bilancio<sup>302</sup>, i Piani devono assicurare coerenza con i “Pilastri” del Dispositivo<sup>303</sup>; per tale ragione, le misure sono state associate a uno o più dei 14 “indicatori comuni” elaborati dalla CE, che dovranno comporre il “Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza”<sup>304</sup>. Il contributo di ciascuno Stato membro alla composizione del Quadro dovrà essere oggetto di rendicontazione semestrale nell’ambito del Semestre europeo<sup>305</sup>.

---

63 riforme e sono vincolati, a loro volta, al rispetto di una serie di principi trasversali che rispecchiano le priorità della CE.

<sup>299</sup> Il contributo è stato calcolato secondo le modalità previste dall’art. 11 del Regolamento 241/2021.

<sup>300</sup> Cfr. l’art. 24 del Regolamento 2021/241; . CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, *Relazione al Seminario dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, 20 maggio 2022; G. RIVOSCECHI, *L’impatto del PNRR sui diversi livelli territoriali di governo e i sistemi di controllo: vecchie e nuove problematiche*, *Relazione alla Giornata di formazione promossa dalla Scuola di Alta formazione della Corte dei conti “Francesco Staderini”, Roma, 21 luglio 2022*.

<sup>301</sup> Il Governo ha scelto di concentrare nei primi anni di programmazione i principali passaggi normativo-amministrativi relativi all’impianto delle riforme (“orizzontali”, “abilitanti” e di “contesto”) e alla predisposizione dell’assetto regolatorio a supporto degli investimenti, molti dei quali presentano un grado di innovatività tale da necessitare consistenti interventi normativi a carattere settoriale. Da uno studio della Corte dei conti emerge l’82 per cento circa delle milestone europee e italiane si concentrano nei primi tre anni di vita del Piano; rispetto alle categorie tipologiche delle milestone in oggetto, si tratta in prevalenza di passaggi legislativi, *iter* di natura amministrativa relativi alle riforme e agli investimenti si addensano nei primi due anni di programmazione e progressivamente decrescono fino al 2026. Per approfondimenti, si veda: SSRR Corte Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, marzo 2022

<sup>302</sup> Cfr. l’art. 17, comma 3, del Regolamento 2021/241.

<sup>303</sup> Secondo le prime stime della Commissione europea, le risorse programmate nel PNRR italiano sono allocate per il 49,55% al pilastro della “Coesione sociale e territoriale”, il 47,85% al pilastro relativo alla “Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, *etc.*”; il 46,18 % al pilastro della “Transizione verde”; il 29,55% al pilastro della “Trasformazione digitale”; il 15,14% al pilastro della “Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, *etc.*”; l’11,72 % al Pilastro relativo alle “Politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze”.

<sup>304</sup> Cfr. il Regolamento delegato UE 2021/2106 della Commissione del 29 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 stabilisce gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e resilienza”.

<sup>305</sup> Cfr. l’art. 27 del Regolamento 2021/241.

Il Dispositivo, inoltre, impone agli Stati membri un vincolo di destinazione delle risorse pari al 37% per la transizione verde e al 20% alla transizione digitale;<sup>306</sup> a ogni intervento del PNRR italiano è stato assegnato, in fase di redazione, un *tag* (o marcatura), ovvero un codice numerico individuato in base alla tipologia e finalità dell'intervento (che può variare tra il 0%, il 40%, il 100%), cui consegue l'assegnazione di una ponderazione specifica che evidenzia il sostegno fornito dall'intervento al clima, all'ambiente o al digitale<sup>307</sup>. Tutti gli interventi inclusi nei PNRR, infine, devono rispettare il principio di “Non arrecare un danno significativo all'ambiente” (o “DNSH”), ovvero tendere agli obiettivi di mitigazione climatica assunti dalla CE nell'ambito del *Green Deal*<sup>308</sup>. Per ogni misura del Piano sono state redatte delle schede di autovalutazione sulla compatibilità dell'intervento con il principio del DNSH e le Amministrazioni responsabili degli interventi devono assicurare la vigilanza del *tag* assegnato alla misura per tutto l'arco di vita del PNRR<sup>309</sup>.

Il Dispositivo persegue, inoltre, la finalità di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati UE<sup>310</sup>. Per tale ragione, il PNRR italiano deve conseguire tre “sfide trasversali”<sup>311</sup>, corrispondenti all'aumento dell'occupazione giovanile<sup>312</sup>, alla riduzione dei divari territoriali<sup>313</sup> e alla riduzione del divario di genere<sup>314</sup>. A tal fine, gli interventi del PNRR a carattere sociale diretti a infanzia e gioventù e alla parità di genere sono stati contrassegnati dalla CE per favorire la rendicontazione europea della spesa sociale<sup>315</sup>. Il Dispositivo ha anche indirizzato l'attività degli Stati membri nell'attuazione di misure allineate al Pilastro europeo dei diritti sociali

---

<sup>306</sup> Art. 18, comma 4, lett. e) ed f) del Regolamento 2021/241. La metodologia adottata è quella del c.d. *tagging*, che consente di calcolare il sostegno finanziario fornito da alcuni interventi del PNRR al raggiungimento della soglia minima di risorse finanziarie a supporto della transizione verde e della transizione digitale (cfr. gli Allegati VI e VII del Regolamento 241/2021).

<sup>307</sup> Il contributo destinato dal PNRR italiano all'obiettivo climatico è pari al 38,5 per cento (ovvero circa 74 miliardi), mentre il contributo destinato alla transizione digitale ammonta al 25,72 per cento (ovvero circa 25 miliardi), Cfr. SSRR Corte Conti, Relazione PNRR, marzo 2022.

<sup>308</sup> Cfr. L'art. 5 del Regolamento 2021/241. L'art. 18., § 4, lett. d).

<sup>309</sup> Queste schede contengono una valutazione ex ante e prospettica e illustrano le motivazioni per cui l'intervento considerato non arreca danno all'ambiente; si stima che un gruppo di misure corrispondenti al 45,6 per cento dei fondi totali PNRR venga destinato a fornire un contributo sostanziale alla mitigazione climatica, mentre il 54,4 per cento garantisce l'adempimento del rispetto dei principi previsti dal Regolamento “Tassonomia per la finanza sostenibile” (Reg. UE 2020/852).

<sup>310</sup> Cfr. il *Considerando* nr. 3 del Regolamento 2021/241.

<sup>311</sup> Le Amministrazioni centrali dovranno monitorare l'andamento delle sfide rispetto agli interventi cui sono collegati dalla fase di pubblicazione del bando fino alla fase di selezione delle iniziative da finanziare.

<sup>312</sup> Secondo le stime della Corte dei conti, le misure con un impatto positivo (diretto o indiretto) su tale obiettivo ammontano a circa 122 miliardi. Per le stime del MEF si veda: *La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per migliorarla, Studi e pubblicazioni*, 2022.

<sup>313</sup> Più elevato, secondo le stime, risulta l'apporto relativo al contributo alla riduzione dei divari territoriali: circa l'80% delle risorse (148,6 sui 191,5 miliardi totali) dovrebbe avere un impatto positivo nel senso di ridurre il *gap* di sviluppo tra le macroaree geografiche del Paese (fonte: elaborazione Corte dei conti).

<sup>314</sup> Per quanto concerne la sfida relativa alla parità di genere, la cifra relativa alle misure in grado di incidere in maniera positiva (direttamente o indirettamente) si attesta intorno 114 miliardi (fonte: elaborazione Corte dei conti).

<sup>315</sup> Si veda, in proposito, l'art. 1, comma 3 e 4, del Regolamento Delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento 2021/241, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale.

e alle iniziative dell'UE in tema di occupazione, istruzione, sanità e politiche sociali. Al fine di monitorare l'andamento delle misure dei PNRR in questi settori di attività, la CE ha collegato le riforme e gli investimenti a carattere sociale a una delle nove aree di cui al Regolamento 2021/2105<sup>316</sup>.

In fase di programmazione del PNRR, infine, il Governo ha scelto di destinare il 40% delle risorse allocabili territorialmente al Mezzogiorno; secondo le prime stime, si tratterebbe della cifra di 74 su 191,5 miliardi totali<sup>317</sup>.

L'osservazione del cronoprogramma dei traguardi e degli obiettivi del PNRR italiano, quindi, oltre a costituire una fetta rilevante della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali e delle tematiche oggetto dei lavori parlamentari nei settori di riforma interessati, consente di cogliere anche la forte influenza esercitata dagli indirizzi della CE sullo spettro di attività normativa e amministrativa del Governo italiano per gli anni 2021-2026. Analizzando la distribuzione dei traguardi e degli obiettivi all'interno di ciascuna Missione e Componente del PNRR, infatti, si nota che la maggior parte degli indicatori totali (europei e italiani) si concentra nei settori ritenuti strategici dal Dispositivo per la ripresa, ovvero quelli che concorrono alla transizione digitale e quella ambientale. Inoltre, i vincoli metodologici imposti dalla natura *performance-based* del Piano hanno richiesto l'introduzione nell'ordinamento italiano di particolari misure organizzative e strutture *ad hoc* per coordinare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi.

## **2. Le implicazioni della natura *performance-based* del PNRR sul sistema di monitoraggio e di controllo**

Il Regolamento 2021/241 contiene delle prescrizioni specifiche sul sistema di monitoraggio e controllo sull'attuazione dei PNRR nazionali, che puntano, da un lato, a tutelare gli interessi finanziari dell'UE, e dall'altro a garantire la logica di *performance-based* del Dispositivo. Per questa ragione i Piani di ripresa hanno dovuto includere l'indicazione delle procedure *ad hoc* per assicurare l'efficacia del monitoraggio sull'attuazione degli interventi e per prevenire, individuare e correggere

---

<sup>316</sup> Cfr. l'Allegato al Regolamento Delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021. Le nove aree sono a loro volta suddivise in 4 macro categorie sociali: "Occupazione e competenze"; "Istruzione e cura dell'infanzia"; "Sanità e assistenza a lungo termine"; "Politiche sociali". Secondo le prime stime della CE, il PNRR italiano ha destinato il 40% delle risorse alla categoria sociale "Istruzione e cura dell'infanzia", il 30% alla categoria "Istruzione e cura dell'infanzia", il 17% alle categorie "Politiche sociali" e il 13% a quella "Occupazione e competenze", Cfr. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country\\_overview.html?country=Italy](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?country=Italy), ultimo accesso: 16 maggio 2022.

<sup>317</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, *PNRR – Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo 2022.

eventuali casi di corruzione, frode, conflitti di interesse e duplicazioni nell'utilizzo dei fondi provenienti da RRF<sup>318</sup>. Infatti, in presenza di c.d. “carenze sistemiche” all'interno degli Stati membri, la CE è legittimata a disporre una riduzione proporzionale del sostegno finanziario previsto a favore dello Stato e nei casi più gravi può disporre il recupero degli importi già erogati e la restituzione al bilancio dell'UE<sup>319</sup>.

Per assicurare il funzionamento del meccanismo basato sulla *performance* dei Piani, quindi, le Amministrazioni centrali si sono dotate di un sistema di gestione e controllo (*Si.Ge.Co*) idoneo a consentire alle autorità preposte di cogliere (con sufficiente anticipo rispetto alle scadenze formali) le eventuali criticità e di predisporre le azioni correttive necessarie al rispetto dei vincoli e delle scadenze stringenti previste nel PNRR<sup>320</sup>.

I presidi di monitoraggio e controllo del PNRR italiano (giudicati adeguati e “sufficientemente solidi” dalla CE<sup>321</sup>) compongono un'intelaiatura complessa, che include controlli “ordinari” e “propri” assegnati alle singole Amministrazioni responsabili degli interventi e controlli “aggiuntivi” di competenza di soggetti a vario titolo coinvolti nella *governance* dello strumento<sup>322</sup>.

Se i controlli “ordinari” seguono le procedure previste dalla normativa nazionale, differiscono a seconda dei diversi livelli territoriali di governo coinvolti e sono volti a garantire la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa<sup>323</sup>, i controlli “aggiuntivi” si riferiscono alle peculiarità proprie del PNRR: concernono il raggiungimento dei *milestone* e dei *target*, la regolarità amministrativa contabile delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti e si articolano su tre livelli, cui corrispondono tre “aree” di responsabilità. Al primo livello si collocano i controlli dei soggetti attuatori degli interventi del Piano; al secondo livello i controlli dell'Amministrazione centrale responsabili degli interventi; al terzo livello i controlli del MEF rispetto all'attività svolte dalle Amministrazioni responsabili e dai soggetti attuatori. Quest'ultima

---

<sup>318</sup> Cfr. l'art. 18, § 4, lett. p) e r) del Regolamento 2021/241.

<sup>319</sup> Cfr. l'art. 22, paragrafo 5 del Regolamento 2021/241.

<sup>320</sup> Il SI.GE.CO. consiste nella descrizione dell'organizzazione, degli strumenti e delle procedure adottate per l'attuazione di un Programma al fine di fornire alla CE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale con i Fondi UE.

<sup>321</sup> Cfr. la Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, SWD (2021), Bruxelles, 22.6.2021 COM (2021) 344 *final*. Il piano prevede, inoltre, una serie di azioni destinate a rafforzare la capacità amministrativa, tra cui l'assunzione di personale aggiuntivo, la fornitura di sostegno operativo e la semplificazione delle procedure amministrative.

<sup>322</sup> Rientrano tra i controlli “aggiuntivi” anche l'analisi sulla correttezza delle spese e dei costi dichiarati dai soggetti attuatori, il rispetto delle priorità trasversali e del *DNSH*, etc.

<sup>323</sup> Cfr. gli articoli 5, comma 2, lettera g-bis e 11 del Decreto legislativo 30 giugno 2011, nr. 123, richiamati dal DM del MEF dell'11 ottobre 2021 concernente le *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*.

tipologia di controlli è svolta da tre uffici istituiti *ad hoc*: il Servizio Centrale per il PNRR, l'Unità di missione per la valutazione e l'Unità di *audit*<sup>324</sup>.

Il sistema di controllo ed *auditing* aggiuntivo del PNRR, che in analogia ai fondi strutturali europei deve assicurare la prevenzione, l'individuazione e il contrasto di frodi, casi di corruzione, conflitti di interessi e casi di doppio finanziamento ha imposto il rafforzamento delle disposizioni esistenti in merito al ruolo e al coordinamento delle funzioni dell'ANAC e della Corte dei conti italiana. A questi fini, le Amministrazioni responsabili degli interventi sono state incoraggiate a stipulare specifici protocolli di intesa con la Guardia di Finanza.

Si consideri, inoltre, che l'introduzione di un "Sistema di archiviazione per *audit* e controlli" per il monitoraggio dell'attuazione del PNRR ha costituito l'oggetto di una *milestone* specifica del PNRR (M1C1-68), che l'Italia ha conseguito attraverso l'elaborazione di un sistema denominato "Regis"<sup>325</sup>. Il sistema ha un'architettura modulare ed è stato programmato per raccogliere dati e agevolare il monitoraggio sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi da parte di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti. Il sistema deve consentire l'accesso agli *audit* della CE, della Corte dei conti (anche della Corte dei conti europea) dell'EPPO e di tutti i soggetti preposti alle operazioni di monitoraggio e controllo<sup>326</sup>. Tra le finalità di "Regis" rientra anche la funzionalità di supporto all'invio delle richieste di erogazione del contributo finanziario alla CE<sup>327</sup>. Come si vedrà meglio più avanti, il soggetto responsabile della richiesta di rimborso alla CE è il Servizio Centrale per il PNRR presso il MEF, che rappresenta l'Ufficio di vertice rispetto al flusso di rendicontazione dei traguardi e degli obiettivi. Tramite il sistema "ReGis", la domanda di rimborso viene trasmessa dal soggetto attuatore all'Amministrazione centrale titolare dell'intervento e da quest'ultima, una volta effettuati tutti i controlli di competenza, al Servizio centrale per il PNRR per il successivo inoltro alla CE.

In estrema sintesi, l'architettura dei controlli e degli *audit* prevista nei Si.Ge.CO delle Amministrazioni centrali segue un approccio dal basso verso l'alto (c.d. "*bottom-to-the top*"), prevedendo l'iniziale coinvolgimento dei soggetti attuatori/gestori, delle Amministrazioni centrali in seconda battuta e, infine, del Servizio centrale per il PNRR, che svolge la funzione di *single contact point* o di referente unico della CE.

---

<sup>324</sup> Le nuove strutture previste ai fini del monitoraggio e dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, tra cui l'organismo di *audit*, sono state istituite mediante un atto giuridico (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77), che ne ha altresì definito i ruoli e responsabilità, contribuendo così alla loro responsabilizzazione.

<sup>325</sup> Cfr. *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request of 30 December 2021 submitted by Italy transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission* del 28 febbraio 2022.

<sup>326</sup> Cfr. art. 22, §2, lett d) e f) del Regolamento 2021/241.

<sup>327</sup> Cfr. l'art. 22, paragrafo 3. lett. c) del Regolamento 2021/241.

### 3. Le funzioni di controllo e rendicontazione nei Si.Ge.Co. delle Amministrazioni centrali

Secondo quanto disposto dalle disposizioni sulla *governance* del PNRR, le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR devono coordinare le attività legate all'attuazione delle misure di propria competenza e devono assicurare la corretta gestione, il monitoraggio e la rendicontazione da parte dei rispettivi soggetti attuatori/gestori<sup>328</sup>.

Nello svolgere le attività di coordinamento, le Amministrazioni godono di ampia autonomia e devono adottare un provvedimento di organizzazione interna; possono scegliere di attuare direttamente gli interventi del PNRR (modalità attuativa "a titolarità"), oppure delegare altre Amministrazioni (modalità attuativa "a regia). È facoltà dell'Amministrazione individuare la struttura/unità di missione preposta al coordinamento nell'ambito della propria struttura organizzativa, ovvero farla coincidere con quelle già esistenti in materia di gestione di programmi europei. Qualunque sia il modello organizzativo prescelto, la Struttura deputata al coordinamento degli interventi PNRR dovrà svolgere le tre funzioni prescritte dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>329</sup> e redigere il modello Si.Ge.Co.<sup>330</sup>. Si tratta delle funzioni di coordinamento della gestione, della funzione di monitoraggio e della funzione di controllo e rendicontazione<sup>331</sup>.

I controlli svolti dall'Ufficio preposto alle funzioni di controllo e rendicontazione (che devono essere dotati di indipendenza funzionale rispetto agli altri uffici) possono essere suddivisi in tre tipologie: 1) le verifiche a tappeto, formali, sulla documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria relativa all'avanzamento delle spese, di *target* e di *milestone*. Appartengono a questa categoria i controlli sull'ammissibilità al rimborso delle spese sostenute dai soggetti attuatori<sup>332</sup>, stante la peculiare disciplina che non consente di includere i costi per l'assistenza tecnica<sup>333</sup>, i costi connessi alle attività ordinarie delle Amministrazioni centrali titolari per l'attuazione degli interventi PNRR, e le spese per l'IVA nell'ambito della stima dei costi per i singoli progetti<sup>334</sup>; 2) i controlli amministrativi, a campione, sulla regolarità delle spese e delle relative procedure rendicontate dai

---

<sup>328</sup> Decreto PCM, 7 luglio 2021, che individua le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all'art. 8, del decreto-legge 31 maggio 2021, nr. 77.

<sup>329</sup> La Struttura/Unità di missione individuata con provvedimento di organizzazione interna deve assumere il ruolo di Struttura tecnica di coordinamento e deve essere assegnata alla responsabilità di un Dirigente generale che assume il ruolo di Referente unico per l'Amministrazione responsabile di intervento PNRR.

<sup>330</sup> Gli atti relativi al sistema di gestione e controllo del PNRR (*Si.Ge.Co*) elaborato da ciascuna Amministrazione (ovvero l'organigramma delle funzioni e la descrizione dei compiti di ciascun ufficio) sarà sottoposto alle verifiche del Servizio Centrale per il PNRR; l'adeguatezza della struttura organizzativa sarà dall'Unità *audit* del PNRR nell'ambito delle verifiche sulla tenuta del sistema di *governance*.

<sup>331</sup> RGS, Circolare del 31 dicembre 2021, n. 33, Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR – Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento.

<sup>332</sup> I requisiti di ammissibilità delle spese sono previsti dalla Circolare nr. 4 del MEF-RGS, del 18 gennaio 2022.

<sup>333</sup> Ovvero le attività di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva dei PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti.

<sup>334</sup> Fanno eccezione i costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti.

soggetti attuatori ed estratte sulla base di un'analisi dei rischi; 3) le verifiche sostanziali, a tappeto, finalizzate a ad accertare l'avanzamento dei *target* e dei *milestone* e la congruità e coerenza dei medesimi rispetto ai cronoprogrammi contenuti nell'Accordo Operativo con la CE.

In linea generale, le verifiche devono essere svolte sulla documentazione ricevuta dai soggetti attuatori/realizzatori degli interventi, ovvero su quegli elementi probatori che questi hanno caricato sul sistema informativo "Regis". Infatti, anche i soggetti attuatori degli interventi devono dotarsi di un apposito ufficio preposto alle funzioni di rendicontazione e di controllo e assicurare idonee procedure di "autocontrollo" a tappeto sul rispetto della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese, sull'avanzamento fisico, procedurale e finanziario del raggiungimento dei *milestone* e dei *target*. Le attività di "autocontrollo" dei soggetti attuatori/realizzatori includono anche le verifiche sulla correttezza delle autodichiarazioni redatte dagli uffici di gestione in merito all'assenza di conflitti di interessi e all'assenza dei casi di doppio finanziamento, rispetto alle quali l'Amministrazione centrale deve svolgere verifiche *ex post* e *on desk*. Secondo il flusso procedurale necessario al di rimborso delle risorse erogate dal Dispositivo, infatti, è previsto che siano soggetti attuatori degli interventi a svolgere i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale per gli atti, i contratti, i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione del PNRR<sup>335</sup>; i relativi esiti dovranno poi essere poi solo "validati" dall'ufficio rendicontazione e controllo dell'Amministrazione centrale. Il meccanismo è analogo per quanto concerne le verifiche che i soggetti attuatori devono svolgere in prima battuta sul conseguimento degli indicatori connessi agli interventi, (*DNSH*, *Tagging*, etc.), rispetto ai quali le Amministrazioni centrali effettuano verifiche "secondo livello". Queste ultime hanno anche la responsabilità di rivedere e validare (anche a seguito di verifiche *on desk*) la regolarità delle spese sostenute dai soggetti attuatori e delle relative procedure rendicontate. Poiché si tratta di verifiche "a campione", l'estrazione del medesimo deve essere preceduta da una puntuale "analisi dei rischi", che può essere realizzata mediante sistemi e strumenti informatici *ad hoc*, che orientino le verifiche e gli *audit* verso quei progetti, contratti, contraenti e beneficiari che risultino potenzialmente più a rischio<sup>336</sup>.

In caso di irregolarità nelle procedure attuative, è l'Amministrazione centrale a dover segnalare al Servizio centrale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione, conflitti di interesse e casi di

---

<sup>335</sup> Il riferimento è ai controlli di regolarità amministrativo-contabile ex D.lgs. 30 luglio 1999, nr. 286, art.2 e D.lgs. nr. 123/2011 e i controlli di gestione ex D. Lgs. 30 luglio 1999, nr. 286, art. 4.

<sup>336</sup> Mediante il Sistema *Arachne* si potrà verificare la frequenza delle interrelazioni tra codici fiscali e partite IVA associati o la ricorrenza degli stessi fornitori e contraenti e dunque prevenire casi di conflitti di interesse. Mettendo a disposizione degli utenti abilitati indicatori e *ranking* di rischio alimentati da fonti dati di tipo "esterno" (banche dati mondiali, sistemi informativi della Commissione europea, fonti dati interne allo Stato Membro), *Arachne* supporta, oltre le attività di monitoraggio periodico del rischio di frode, anche le attività di analisi dei rischi ai fini del campionamento. Per i casi di doppio finanziamento, invece, l'utilizzo del sistema "Regis" consente una visione completa della distribuzione dei fondi nei territori e delle relative fonti di finanziamento



doppio finanziamento e garantire la messa in atto delle misure correttive necessarie. In tema di prevenzione di casi di frode o conflitto di interessi occorre segnalare che ciascuna Amministrazione centrale dovuto ha designato un “referente antifrode” da destinare alla “Rete dei referenti antifrode del PNRR”, che è composta dai rappresentanti del Servizio centrale per il PNRR, del MEF e della Guardia di Finanza. Alla Rete sono affidati compiti di analisi e valutazione periodica dei rischi di frode, di individuazione dei settori più esposti ai profili di rischio e di rapida segnalazione di criticità per l’avvio di indagini agli organismi investigativi competenti.

È proprio l’ufficio preposto alle funzioni di controllo ad assicurare la collaborazione con l’Unità di missione per la valutazione di RGS e con l’Unità di *Audit* per le verifiche di competenza; l’Ufficio, a seguito di controlli o di *audit* da parte di soggetti esterni all’Amministrazione, deve eseguire le indicazioni fornite dal Servizio Centrale per il PNRR e attivare eventuali azioni finalizzate a rimuovere eventuali criticità riscontrate.

Rispetto agli interventi di cui è responsabile, inoltre, l’Amministrazione centrale deve trasmettere al Servizio centrale per il PNRR la richiesta semestrale di erogazione del finanziamento; a tal fine deve tenere una contabilità della rendicontazione delle spese e dei *milestone* e dei *target* inoltrate dai soggetti attuatori ai fini delle disposizioni dei successivi trasferimenti. Per ogni semestre, quindi, l’Ufficio deve corredare la richiesta di pagamento di due prospetti separati, relativi ai documenti che attestano le spese sostenute per l’attuazione degli interventi e il conseguimento dei *milestone* e dei *target* secondo le scadenze previste. In questo modo l’Ufficio si fa garante dell’avanzamento delle spese dei progetti finanziati e deve tenere sotto stretta osservazione l’elenco dei progetti compresi nella rendicontazione, con indicazione del CUP e delle procedure attivate e la rendicontazione dei pagamenti e dei costi sostenuti.

La richiesta di pagamento deve essere corredata anche dall’attestazione di affidabilità e di ammissibilità delle spese presentate, di una dichiarazione di conformità delle spese rispetto ai principi trasversali (quali il DNSH, in *tagging*, etc.), di una *check list* che attesti le verifiche sostenute, di una dichiarazione di gestione e di una sintesi dei controlli effettuati da parte dell’Amministrazione medesima.

Qualora rilevi errori, incongruenze o carenze informativo-documentali, l’Ufficio deve segnalare e registrare sul sistema informatico “Regis” gli adempimenti necessari alla correzione dei dati e deve specificare le modalità di monitoraggio del processo di *follow-up* rispetto alle criticità riscontrate; nei casi più gravi, in caso di esito negativo dei controlli da parte degli organismi deputati alle verifiche propedeutiche al trasferimento dei fondi, deve eseguire le operazioni di restituzione degli importi già versati.

#### 4. I controlli della Struttura di presidio e coordinamento del PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze

Al terzo livello dell'architettura dei controlli, le funzioni di rendicontazione e controllo sono svolte dal Servizio Centrale per il PNRR, in particolare dall'Ufficio IV, istituito presso il MEF. La struttura è chiamata a svolgere controlli sulla regolarità amministrativa e contabile delle rendicontazioni di spesa di *milestone* e *target* presentate dalle Amministrazioni centrali e alla predisposizione delle richieste periodiche di pagamento alla CE.

L'Ufficio può svolgere delle verifiche “a tappeto” sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, controlli sulla tenuta del sistema di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali e controlli *ex post* e a campione sulla documentazione e delle autocertificazioni sull'assenza di “conflitti di interesse” e sul “doppio finanziamento” caricate dai soggetti attuatori sul sistema “Regis”. Occorre precisare che presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è stato istituito un “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo per il PNRR”, con la finalità di elaborare delle linee guida e degli indirizzi per le Amministrazioni, proposte di adeguamento del quadro normativo e regolamentare in materia, nonché ogni questione relativa alla tematica del controllo e della rendicontazione del PNRR<sup>337</sup>.

Per quanto concerne la trasmissione della richiesta di rimborso da inoltrare alla CE, l'Ufficio IV del Servizio centrale per il PNRR, dopo aver acquisito i dati dalle Amministrazioni centrali, provvede alla raccolta e al caricamento della documentazione probatoria, comprensiva della dichiarazione di gestione attestante i controlli effettuati, sulla piattaforma “FENIX” e appronta due distinte richieste di pagamento, una per i prestiti e l'altra per le sovvenzioni a valere sulle risorse del Dispositivo per la ripresa<sup>338</sup>.

Nello svolgimento di queste attività, l'Ufficio IV è supportato dall'Unità di missione per la valutazione del PNRR, che ha il compito di valutare la coerenza degli indicatori, dei traguardi e degli obiettivi previsti dal PNRR attraverso analisi *in itinere* ed *ex post* e di redigere dei rapporti da allegare alla richiesta di pagamento semestrale e da trasmettere alla CE ai fini della composizione del “Quadro di ripresa e di resilienza”<sup>339</sup>.

L'Unità svolge *audit* di tipo essenzialmente “qualitativo”, allorché dalla verifica dell'ottemperanza alle *milestone* e del raggiungimento dei *target* desume lo stato di effettiva

---

<sup>337</sup> MEF, RGS, Determina nr. 57, Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR, 09 marzo 2022

<sup>338</sup>G. CENTURELLI, *Gestione e controllo del PNRR: punti di contatto con le politiche di coesione*, in <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/gestione-e-controllo-del-pnrr-punti-di-contatto-con-le-politiche-di-coesione>, 28 settembre 2021

<sup>339</sup> Cfr. Art. 1, comma 1050, della legge 30 dicembre 2020, nr. 178; art. 7 del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108 *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* (DL Governance PNRR); artt. 19 e 20 del Regolamento UE 241/2021.

realizzazione delle riforme e degli investimenti ed estrapola, quindi, l'“*outcome*” della rendicontazione; applicando un metodo poco diffuso in Italia in tema di valutazione delle politiche pubbliche, l'Unità provvede alla verifica dell'impatto ai fini dell'analisi del risultato raggiunto attraverso le singole misure e assembla le conclusioni che costituiranno la base informativa da trasmettere in sede europea, ovvero alla CE e alla Corte dei conti europea<sup>340</sup>.

Infine, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), è istituito un ufficio dirigenziale di livello non generale che svolge funzioni di *audit* del PNRR<sup>341</sup> che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del Piano e che può avvalersi, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato. L'Unità deve predisporre un Piano di indagine generale (*Audit Planning Memorandum*) e quindi definire l'estensione, gli obiettivi e il cronoprogramma delle attività di controllo sul PNRR. Può svolgere *audit* riguardanti l'efficacia del sistema di gestione e controllo e sul rispetto degli *standard* richiesti (il c.d. “*audit di sistema*”), verifiche sulla regolarità delle procedure e delle spese dichiarate a misura/progetto (c.d. “*audit delle operazioni*”), nonché controlli sulla rendicontazione dei *target* e dei *milestone* trasmessa dal Servizio centrale per il PNRR (il c.d. “*performance audit*”).

L'*audit di sistema*, che deve essere condotto almeno una volta l'anno fino al 2026 e deve riguardare i Si.Ge.Co di ciascuna Amministrazione, coinvolge l'intero spettro delle attività previste per l'attuazione del PNRR e deve riguardare la capacità amministrativa dei soggetti responsabili degli interventi, il funzionamento del sistema “*Regis*” per la conservazione e il monitoraggio dei dati, l'architettura dei controlli interni per la verifica del conseguimento dei *milestone* e dei *target* e le procedure di regolarità della spesa, il cronoprogramma degli interventi e il rispetto delle “condizionalità” e dei “principi trasversali”, le procedure per prevenire, identificare e correggere i casi di corruzione, frode, conflitto di interesse, doppio finanziamento e per recuperare le somme indebitamente e non correttamente percepite. Ogni sei mesi, in concomitanza con la richiesta di erogazione del pagamento da parte della Commissione europea, l'Unità di *audit* svolge un controllo *ex post*, a campione, sulla corretta attuazione dei *milestone* e dei *target* raggiunti nel semestre precedente, ovvero quelli rispetto ai quali la CE ha già accordato la richiesta di rimborso. L'*audit di performance*, infine, è svolto su una selezione di *milestone* e *target* estratti secondo una tecnica di

---

<sup>340</sup> P. CASALINO, *La fase di prima attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio, e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei conti*, nr. 5/2021.

<sup>341</sup> Si tratta, nello specifico, delle funzioni richieste dall' art. 22, §2, lett. c), punto ii, del Regolamento (UE) 2021/241.

campionamento su due livelli, ovvero un primo basato su di un modello non statistico combinato con un elemento casuale e un secondo basato su un modello statistico.

In estrema sintesi, l'Unità di *audit* svolge il compito di garantire alla CE l'affidabilità del sistema dei controlli predisposti dall'ordinamento italiano durante tutto il ciclo di esecuzione del PNRR; le indicazioni e le linee guida offerte tramite gli *audit reports* devono garantire uniformità alle soluzioni organizzative e tecniche in materia di controlli di ciascuna Amministrazione titolare di interventi. Ciò in quanto l'erogazione delle *tranche* di pagamento da parte della CE dipende sia dalla corretta esecuzione degli interventi del Piano che dall'affidabilità dei sistemi di *audit* di ciascuno Stato membro<sup>342</sup>.

In caso di anomalie o irregolarità nel sistema dei controlli, l'Unità di *audit* deve inoltrare una segnalazione al Servizio centrale per il PNRR il quale, a sua volta, deve impartire indicazioni sulle misure correttive da intraprendere alle Amministrazioni centrali. Nel caso di persistenza della situazione di non regolarità, nonché del mancato conseguimento dei *target* e *milestone* con impatto diretto sul rimborso delle spese da parte della CE, il Servizio centrale del PNRR richiede all'Amministrazione centrale di restituire gli importi eventualmente percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori. Se le risorse non possono essere recuperate, l'importo può essere addebitato all'amministrazione mediante compensazione con altre risorse dovute prioritariamente per interventi PNRR; le risorse oggetto di recupero e restituzione sono assegnate nella disponibilità finanziaria dell'iniziativa *Next Generation EU* per essere riprogrammate a favore di altri interventi<sup>343</sup>.

Inoltre, in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, o in caso di inerzia o persistente inadempimento da parte dei soggetti attuatori, le segnalazioni devono essere rivolte alla Segreteria tecnica che compone la Cabina di regia del PNRR, che a sua volta può dare impulso ai poteri sostitutivi del Governo<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> Cfr. l'art. 22, c. 2, lett. C del Regolamento 2021/241.

<sup>343</sup> Art. 8 del DM MEF 11 ottobre 2021, *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020*, n. 178.

<sup>344</sup> La normativa prevede che in caso di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR assunti da parte dei soggetti attuatori e in caso di ritardo, inerzia e difformità nell'esecuzione dei progetti, si attivano i poteri sostitutivi del Governo. Il presupposto per l'intervento *de qua* è che l'inadempimento dell'ente titolare dell'intervento metta a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano. In tali circostanze, quindi, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, provvede ad assegnare al soggetto attuatore un termine per provvedere pari a 30 giorni, trascorsi inutilmente i quali provvede alla nomina di un'amministrazione, un ente, un organo, un ufficio, o di uno più commissari ad acta, ai quali assegna in via sostitutiva il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari all'esecuzione dei progetti. Se l'inerzia proviene da un soggetto attuatore diverso da un ente territoriale, l'esercizio del potere sostitutivo è esercitato direttamente dal Ministro competente; in caso di ulteriore inerzia da parte di quest'ultimo, interviene direttamente il Consiglio dei ministri, su impulso del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia. I soggetti incaricati dispongono del potere di ordinanza, che deve essere motivata e contestualmente trasmessa all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione; queste ordinanze sono provviste di immediata efficacia e sono esercitate in deroga a

## 5. La sorveglianza sull'attuazione del PNRR italiano da parte della Commissione europea

Su quanto depositato dagli Stati membri in sede di rendicontazione semestrale, la CE svolge dei controlli ulteriori che includono l'analisi dell'assetto organizzativo interno predisposto dagli Stati membri per la prevenzione delle frodi, dei casi di corruzione e conflitti di interesse e sull'andamento complessivo del Dispositivo per la ripresa.

Già sul finire del 2021 la CE aveva elaborato un piano di monitoraggio, comprensivo delle tipologie di *audit* da espletare, delle strategie e delle procedure interne per assicurare controlli *ex ante* ed *ex post* sullo stato di avanzamento dei PNRR nazionali. Secondo l' *Enquiry Planning Memorandum* della CE l'istituzione può effettuare riesami, verifiche, e *audit* allo scopo di: 1) prevenire, accertare e correggere i casi di frodi, corruzione e conflitti di interesse; 2) verificare le spese giustificative del raggiungimento di *milestone* e *target* collegati alle riforme e agli investimenti; 3) accertare il soddisfacente raggiungimento di *milestone* e *target* nella richiesta di pagamento semestrale<sup>345</sup>.

Per quanto concerne i controlli sulla documentazione presentata in occasione della richiesta di erogazione semestrale di pagamento, la CE è chiamata a redigere entro due mesi un documento di valutazione, previa acquisizione del parere non vincolante del Comitato economico e finanziario (ECOFIN). Quest'ultimo, che deve esprimere il parere entro quattro settimane, deve verificare sia il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* posti in scadenza, che gli interventi già implementati per le scadenze passate non siano stati revocati. Sono sottoposti a scrutinio anche le "dichiarazioni di gestione" e le "sintesi degli *audit*" effettuati sui progetti e depositati da ciascuno Stato membro in sede di presentazione della richiesta di pagamento. L'ECOFIN rilascia un parere tecnico, non vincolante per la CE, la cui valutazione può essere positiva, oppure negativa, in caso di mancanze gravi da parte di un Paese. Una volta ricevuto il parere dell'ECOFIN, la CE gode di ampio margine di discrezionalità in quanto può decidere se erogare tutte le risorse, oppure, nel caso in cui rilevi la presenza di mancanze o irregolarità, inviarne solo una parte o ridurre l'ammontare totale indirizzato a quel PNRR.

Il Regolamento 2021/241 prevede un sistema di "freno di emergenza" che permette agli Stati che mostrino preoccupazioni in merito al non soddisfacente conseguimento dei *target* intermedi e finali da parte di uno Stato membro, di deferire la questione al Consiglio europeo per "bloccare" temporaneamente il pagamento verso lo Stato sospettato di spendere male il denaro comune. Questa

---

ogni disposizione di legge diversa dai principi generali dell'ordinamento, dalla legge penale, dalle disposizioni del codice delle leggi antimafia e dalle misure di prevenzione e dai vincoli inderogabili dell'Unione europea.

<sup>345</sup> MEF-RGS, *Italian Independent Audit Body NRRP, Bilateral meeting*, 22 march 2022.

procedura, che a differenza degli altri casi previsti dai Trattati UE incide un di procedimento amministrativo in corso, è posta a tutela degli interessi finanziari di tutta l'UE e non solo di un singolo Stato membro<sup>346</sup>. L'attivazione del “freno di emergenza” non blocca in via permanente il finanziamento, bensì introduce una parentesi di temporanea quiescenza all'esito della quale la CE può assumere le proprie determinazioni sull'erogazione del pagamento richiesto.

La Commissione, inoltre, mediante la DG degli Affari Economici e finanziari Unità R.4 – Controllo, pianificazione e valutazione, o *Multi DG country-teams* suddivisi per paese, può svolgere, durante il periodo di attuazione del PNRR e nei cinque anni successivi all'ultima richiesta di pagamento, *audit* a campione su progetti inclusi nel PNRR e sul sistema informativo utilizzato dagli Stati nazionali per raccogliere e fornire dati utilizzati per giustificare il completamento dei *milestone* e dei *target*<sup>347</sup>. La Commissione può anche avviare verifiche “*on desk*” sulla documentazione fornita dalle autorità del PNRR e “*in loco*”, in quest'ultimo caso recandosi presso l'Amministrazione titolare di interventi o presso i soggetti attuatori designati<sup>348</sup>. Gli *audit in loco* seguono un procedimento che si articola attraverso le fasi di pianificazione, esecuzione, rapporto e *follow-up*. Nell'ambito della fase di pianificazione l'unità di *audit* della CE individua, mediante l'analisi dei rischi, lo Stato membro, la richiesta di pagamento, le componenti, le *milestone* e i *target* relativi agli indicatori da sottoporre ad *audit*. Una volta selezionato il periodo di rendicontazione, l'unità provvede a notificare all'unità nazionale che si occupa del coordinamento del PNRR l'avvio delle attività di *audit* e la scelta del campione dei destinatari. Nella fase esecuzione dell'*audit in loco* presso le amministrazioni titolari degli interventi, invece, la CE svolge delle valutazioni in merito alla predisposizione e attuazione dei Si.Ge.CO., controlla i dati rendicontati al Servizio Centrale per il PNRR e verifica la coerenza dei *milestone* e dei *target* indicati dai realizzatori ai soggetti attuatori o da questi ultimi alle Amministrazioni responsabili con quelli inseriti nella richiesta di pagamento inoltrata alla scadenza del semestre. All'esito della fase di esecuzione dell'*audit*, la CE elabora un rapporto finale, che può essere di tre tipi: “non qualificato”, se è raggiunta una ragionevole sicurezza sul soddisfacente raggiungimento dei *monitoring step* e dei

---

<sup>346</sup> Il TFUE prevede l'intervento del freno di emergenza in tre casi: misure per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per lavoratori migranti (art. 48); cooperazione giudiziaria in materia penale (art. 82); adozione di norme comuni con riguardo a certi reati di particolare gravità (art. 83). G. TOSATO, *Come funzionerà il freno di emergenza del Recovery Fund*, in *Affarinternazionali.it*, 25 luglio 2020; G. CIPRIANI, *Responsibility without accountability?* in <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-budget-responsibility-without-accountability/>, 30 novembre 2010.

<sup>347</sup> Lo spettro degli *audit* della Commissione europea include i principali rischi potenziali, la specificità della progettazione e dell'attuazione dei sistemi di gestione dei dati e di *reporting* del Piano, nonché l'integrità dei processi e delle procedure messe in atto per la raccolta, l'archiviazione e la registrazione dei dati.

<sup>348</sup> Oltre alle verifiche circa il conseguimento dei *milestone* e dei *target* indicati nelle richieste di pagamento, la Commissione, nel semestre appena trascorso ha svolto, *in loco*, *audit* di sistema relativi all'adeguatezza e integrità del sistema di repository, ai processi e alle procedure di archiviazione e registrazione dei dati relativi agli obiettivi e dei traguardi e alla verifica della correttezza del processo informativo.

*milestone* e dei *target* contenuti nella richiesta di pagamento selezionata ai fini dell'*audit*; “qualificato”, allorché i revisori, pur avendo ottenuto una ragionevole sicurezza sul soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, formulano delle eccezioni rispetto a certi elementi che possono contenere nelle criticità; “avverso”, nel caso in cui i revisori non hanno ottenuto garanzie sul soddisfacente raggiungimento dei *monitoring step* e delle *milestone* e *target* inclusi nell'*audit*. In quest'ultimo caso, il rapporto della CE viene accompagnato da alcune raccomandazioni e dalla richiesta di azioni correttive che lo Stato membro è tenuto a prendere in considerazione.

Nella fase di *follow-up*, infine, si chiudono le attività di contraddittorio tra gli attori coinvolti nell'*audit* e la CE e si verifica l'effettiva presa in carico delle Raccomandazioni previste per lo Stato membro sottoposto ad *audit*<sup>349</sup>.

## 6. I controlli della Corte dei conti

In considerazione del rilevante impatto finanziario e amministrativo degli interventi previsti nel PNRR, le disposizioni sulla *Governance* del PNRR prevedono che la Corte dei conti, in aggiunta agli ordinari controlli di regolarità amministrativa e contabile, debba svolgere controlli “aggiuntivi” e “rafforzati” sull'attuazione delle misure previste dal Piano<sup>350</sup>. Da un lato, infatti, si prevede che gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR vengano sottoposti agli ordinari controlli di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile<sup>351</sup>; dall'altro, si prevedono due oneri aggiuntivi al controllo sulla gestione di competenza della Corte dei conti<sup>352</sup>. Nello specifico, la Corte deve includere nell'esercizio del controllo sulla gestione delle valutazioni sull'economicità, sull'efficienza e sull'efficacia sull'acquisizione e l'impiego di risorse finanziarie provenienti dal PNRR; inoltre, deve informare il controllo ai criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287 §3 del TFUE. Infatti, se il controllo sulla gestione è il campo privilegiato nel quale la Corte dei conti è chiamata a confrontarsi con lo stato di realizzazione dei progetti che compongono il PNRR, tale attività deve essere condivisa con la Corte dei conti europea, che nella programmazione annuale dei controlli per

---

<sup>349</sup> ITALIADOMANI, *Audit CE PNRR (M&T)* – Ufficio IV del Servizio Centrale per il PNRR – Rendicontazione e controllo, Roma 6 aprile 2022.

<sup>350</sup> Art. 7, comma 7, DL *Governance* PNRR.

<sup>351</sup> Art. 9 comma 3, DL *Governance* PNRR. I medesimi controlli si applicano, tra l'altro, anche ai rendiconti delle contabilità speciali aperte dalle Amministrazioni centrali presso la Tesoreria dello Stato per la gestione delle risorse del PNRR a fronte del richiamo agli artt. 11 e 12 del decreto legislativo nr.123/2011.

<sup>352</sup> L'art. 3, comma 4, della legge n. 209 del 1994, prevede che la Corte dei conti debba svolgere, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni e il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

gli anni 2021-2022 ha previsto numerose iniziative di *audit* in merito all’attuazione di NGUE da parte degli Stati membri<sup>353</sup>. Tra i controlli “aggiuntivi” rientra anche la funzione di controllo-referto semestrale al Parlamento, la cui redazione e coordinamento è stata posta sotto la responsabilità delle Sezioni Riunite in Sede di Controllo della Corte dei conti<sup>354</sup>. La Relazione della Corte concerne il monitoraggio dei progetti in corso e ha l’obiettivo di informare e di “certificare” davanti a Parlamento lo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nell’attuazione del PNRR, dando conto dei progressi registrati e delle eventuali difficoltà incontrate dalle Amministrazioni e dai soggetti attuatori. Si tratta di una tipologia di controllo che esprime la funzione ausiliaria della Corte rispetto al Parlamento e alle Assemblee elettive e punta a stimolare le procedure di autocorrezione dell’ente controllato.

A ben vedere, il coinvolgimento della Corte rispetto alla vigilanza sulla sana gestione finanziaria e sull’efficiente impiego delle risorse del PNRR era stato già previsto dal DL semplificazioni del 2020, che ha introdotto l’istituto del c.d. “controllo concomitante”<sup>355</sup>. La disposizione prevede che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, possa svolgere un controllo “concomitante” sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale; laddove accerti gravi irregolarità gestionali, ovvero rilevanti e ingiustificati ritardi nell’erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, può informare l’amministrazione competente affinché attivi le forme di responsabilità dirigenziale previste dall’articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>356</sup>. La *ratio* della norma è quella di avvicinare il momento del controllo a quello della gestione amministrativa, per supportare le Amministrazioni nell’attività di correzione e prevenzione delle irregolarità attuative in settori cruciali per il superamento della crisi e lo sviluppo economico<sup>357</sup>; ciò è coerente con il fatto che la fase attuativa del PNRR richiede un monitoraggio costante sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul corretto e tempestivo impiego delle risorse. L’istituto del “controllo

---

<sup>353</sup> Cfr. *European Court of auditors, Our 2021+work programme, 2021*, in <https://www.eca.europa.eu/Pages/Splash.aspx>

<sup>354</sup> Cfr. la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l’anno 2022”, approvata con delibera n. 21/SSRRCO/INPR/2021 nell’adunanza del 21 dicembre 2021. Per quanto concerne il contenuto, si prevede che l’atto di referto di nuova istituzione venga articolato in due sezioni: se nella prima la Corte riferirà al Parlamento in merito allo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti del Piano, nella seconda saranno inseriti alcuni approfondimenti volti a comprendere l’andamento del PNRR nell’ampio quadro dei risultati dell’economia italiana, anche in rapporto all’andamento della finanza pubblica.

<sup>355</sup> Cfr. l’art. 22 del Decreto- legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

<sup>356</sup> La norma richiama espressamente il controllo concomitante già previsto dalla legge nr. 15 del 2019 che, benché mai applicato, concerne un controllo sull’impiego di risorse rispetto alla realizzazione dei programmi volti a stimolare e a responsabilizzare il decisore politico.

<sup>357</sup> A. M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, [http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2021/quaderni/Quaderno-n.1\\_2021.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2021/quaderni/Quaderno-n.1_2021.pdf)



concomitante”, inoltre, appare in linea con una recente posizione dell’*INTOSAI*<sup>358</sup>, che ha sottolineato la necessità di implementare la prassi dei “*real time audit*”, ovvero di *audit* svolti mentre i programmi di spesa sono ancora in corso di esecuzione. Il controllo “concomitante” della Corte, infatti, si colloca nella prospettiva dei controlli sulla realizzazione dei programmi e sull’impiego delle risorse ed ha quale parametro di riferimento le norme sull’equilibrio di bilancio, sulla sana gestione finanziaria e su l’efficiente impiego delle risorse provenienti dal Dispositivo<sup>359</sup>.

Occorre inoltre considerare che i peculiari controlli in funzione di *audit*, anticorruzione e trasparenza attribuiti a soggetti interni alla governance del PNRR (e in particolare, alle strutture istituite *ad hoc* del MEF), nonché le nuove procedure adottate in relazione all’esigenza di semplificazione e accelerazione dei procedimenti nelle materie interessate dal PNRR, sono state osservate sotto la lente della compatibilità con i previgenti e nuovi controlli affidati alla Corte dei conti. Sul punto si è espressa la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e della Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, che ha affermato l’assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dei contratti stipulati dalle Amministrazioni dello Stato e sottoscritti per dare attuazione al PNRR<sup>360</sup>. Attraverso un’interpretazione sistematica della normativa sui controlli previsti nella normativa sulla *Governance* del PNRR, la Corte ha escluso l’esistenza di un regime derogatorio per gli atti di spesa del PNRR, che devono essere sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili; a tale conclusione non è stata ritenuta ostativa la circostanza che l’art. 7, comma 7 del Decreto *Governance* PNRR menzioni espressamente solo il controllo successivo sulla gestione<sup>361</sup>.

Nella medesima pronuncia la Corte ha stabilito che le esigenze di legalità che informano il controllo preventivo non sono in contrasto con le esigenze di celerità e snellimento delle procedure che si rendono necessarie per l’attuazione del PNRR<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> Cfr. *International Organization of Supreme Audit Institutions, Development Initiative, Accountability in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries, 2020*, in [www.intosaicbc.org](http://www.intosaicbc.org).

<sup>359</sup> G. RIVOSECCHI, *L’impatto del PNRR sui diversi livelli territoriali di governo e i sistemi di controllo: vecchie e nuove problematiche*, *Relazione alla Giornata di formazione promossa dalla Scuola di Alta formazione della Corte dei conti “Francesco Staderini”, Roma, 21 luglio 2022*.

<sup>360</sup> Cfr. la SCCLEG/1/2022 in una questione relativa ai provvedimenti di digitalizzazione dei servizi del Ministero dell’Interno a valere sulle risorse del PNRR.

<sup>361</sup> La Corte ha ritenuto ininfluenza il riferimento al solo controllo sulla gestione di cui all’art. 3, comma 4, della legge 20 del 1994 e non anche quello preventivo, avendo la disposizione in esame non di disciplinare l’intera materia dei controlli, ma solo quello di indicare specifici criteri per lo svolgimento del controllo sulle gestioni aventi ad oggetto l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi PNRR.

<sup>362</sup> Cfr. sul punto, anche la Circolare nr. 28 del MEF- REGS- del 4 luglio 2022, relativa al controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di contabilità ordinaria e di contabilità speciale. Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti di gestione delle risorse PNRR – prime indicazioni operative.

Il controllo preventivo, infatti, è esercitato su atti già produttivi di effetti, posto che per i contratti attuativi del PNRR l'efficacia è anticipata al momento della loro sottoscrizione<sup>363</sup>. Ed è proprio in considerazione dell'immediata efficacia dei contratti attuativi del PNRR che il controllo preventivo di legalità è stato ritenuto uno strumento utile a supportare la corretta esecuzione degli interventi, a fronte della possibilità di tempestiva segnalazione da parte della Corte delle illegittimità riscontrate e di stimolo all'attuazione delle misure consequenziali da parte delle Amministrazioni responsabili<sup>364</sup>.

## 7. La sorveglianza parlamentare sull'attuazione del PNRR

Una prima forma di monitoraggio parlamentare sull'attuazione del PNRR era stata prevista già nella Legge di Bilancio per l'anno 2021. Si prevedeva l'onere del Consiglio dei ministri di trasmettere una relazione annuale, da depositare entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, da corredare con un prospetto riepilogativo sull'utilizzo delle risorse di *NGUE*, sui principali risultati raggiunti, sulle misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti<sup>365</sup>.

Il DL sulla *Governance* del PNRR ha poi attribuito l'onere di referto alla neo istituita Cabina di regia per l'attuazione del PNRR<sup>366</sup> e ha stabilito che, a partire dall'anno 2022, le Relazioni dovessero essere trasmesse al Parlamento con cadenza semestrale, in corrispondenza con la trasmissione del DEF (metà aprile) e nell'ambito della procedura prevista dal Semestre europeo (fine settembre).

Per effetto di interventi normativi successivi, il contenuto della Relazione di monitoraggio è stato progressivamente ampliato fino a ricomprendere ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti rispetto alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socioeconomica dei giovani, la parità di genere e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro<sup>367</sup>. È stata prevista anche la possibilità per le Commissioni parlamentari di formulare richieste di approfondimento specifiche sulle quali invitare il Governo a fornire referti tematici.

---

<sup>363</sup> Cfr. art. 50, comma 3, del D.L. n. 77/2021, che deroga all'art. 32, comma 12, del D. Lgs 18 aprile 2016, nr. 50, ai sensi del quale il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

<sup>364</sup> Tra le misure consequenziali possono essere comprese eventuali misure caducatorie del negozio già efficace per legge e oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*.

<sup>365</sup> Art. 1, comma 1045, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

<sup>366</sup> Art. 2, comma 2, lett. e) del D.L. Governance PNRR.

<sup>367</sup> Cfr. l'art. 9-bis del D.L. nr. 152 del 2021.

La modalità di monitoraggio parlamentare prevista in questa prima fase di attuazione del PNRR è stata oggetto di un vivace dibattito parlamentare, che ha tenuto conto delle critiche di coloro che hanno posto in luce i limiti del meccanismo: la marginalizzazione del ruolo dell'Assemblea e delle Commissioni parlamentari, "confinare" a certificare l'attività e le decisioni già assunte dal Governo in altra sede<sup>368</sup>. Di conseguenza, in sede di conversione del DL sulla *Governance* del PNRR, è stata introdotta una nuova disposizione, che consente alle Commissioni parlamentari competenti, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, di formulare osservazioni, anche forma congiunta e con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi concordati con le istituzioni europee<sup>369</sup>.

Ne è discesa una partecipazione più interlocutoria del Parlamento, posto che le Commissioni parlamentari, oltre a monitorare lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, potranno invitare in audizione i soggetti responsabili e gli attuatori dei progetti ed effettuare sopralluoghi sui cantieri ove si trovano in fase di realizzazione i progetti del PNRR.

Oltre a ciò, per favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e per potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici a supporto delle Commissioni parlamentari competenti, le Camere hanno stipulato con il MEF una convenzione per fruire dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario "Regis". Al termine dell'esame di ogni relazione semestrale da parte della Cabina di regia, dunque, le Camere potranno adottare atti di indirizzo al Governo indicando le eventuali criticità riscontrate anche nel corso delle proprie istruttorie<sup>370</sup>.

Per la sorveglianza parlamentare sull'attuazione del PNRR, quindi, l'ordinamento italiano, a differenza di altri Paesi europei, non ha previsto una procedura *ad hoc* né l'istituzione di una Commissione parlamentare specifica. Il monitoraggio sull'attuazione del PNRR si innesta tra le attività ordinarie delle Commissioni Bilancio, Tesoro e Programmazione e si fonda, in prevalenza, sull'attività di referto svolta dagli uffici governativi preposti al coordinamento del Piano e sulla funzione di controllo-referto da parte della Corte dei conti<sup>371</sup>. A tale attività si aggiunge l'autonomo potere di istruttoria degli uffici di bilancio e dei servizi di ricerca delle due Camere, che punta soprattutto al monitoraggio dei progressi quantitativi compiuti nella realizzazione degli obiettivi

---

<sup>368</sup> S. CAVATORTO, E. DE GIORGI, G. PICCOLINO, *Next Generation UE nel governo parlamentare italiano*, in *Rivista di Politiche Pubbliche*, 3 dicembre 2021.

<sup>369</sup> Cfr. art. 1, commi 2-7, LEGGE 29 luglio 2021, n. 108 DI Governance PNRR.

<sup>370</sup> Cfr. art. 43, comma 3, della Legge 23 dicembre 2021, n. 238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020. (GU Serie Generale n.12 del 17-01-2022)

<sup>371</sup> La scelta di affidare la sorveglianza parlamentare sul PNRR alla Commissione Bilancio è stata assunta da altri 13 Stati europei, mentre in altri 11 Stati si è scelto di introdurre una disciplina *ad hoc*.

Piano; ciò a differenza dei Parlamenti di altri Stati beneficiari delle risorse del Dispositivo, che non prevedono attività di monitoraggio interne<sup>372</sup>.

Volendo trarre alcune prime conclusioni, è possibile rilevare che le disposizioni normative di attuazione del PNRR, che ne hanno disciplinato il funzionamento all'interno dell'ordinamento italiano<sup>373</sup>, hanno progressivamente ampliato lo spettro della sorveglianza parlamentare e reso più incisivo il contributo delle Commissioni nella corretta gestione dello strumento<sup>374</sup>. In netta controtendenza rispetto alla fase di redazione e presentazione del Piano (presentato come un "Documento" governativo), in cui in assenza di procedure codificate il passaggio parlamentare sulle proposte dell'Esecutivo non era stato previsto in via formale, le disposizioni attuative successive hanno introdotto un passaggio parlamentare *ad hoc* per il caso in cui emerga la necessità di nuova negoziazione (totale o parziale) del PNRR con la CE<sup>375</sup>. In particolare, nel caso in cui il Piano non possa essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro può presentare alla CE una richiesta motivata di modifica e sostituzione delle decisioni di esecuzione del Consiglio. In tali circostanze, diversamente da quanto avvenuto in sede di prima negoziazione, il Governo italiano dovrà trasmettere alle Camere il testo con le modifiche proposte o con il nuovo Piano entro un tempo ritenuto congruo a garantire l'effettivo esame parlamentare.

## 8. Conclusioni

In considerazione dell'ampiezza, della complessità e dell'orientamento alla *performance* del PNRR italiano i soggetti coinvolti nei processi di gestione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti hanno dovuto elaborare procedure innovative rispetto a quelle dei tradizionali programmi di spesa comunitari. Da un lato, infatti, la gestione effettiva dei progetti è affidata a una molteplicità di attori; dall'altro, nel caso emergano criticità di natura tecnica, giuridica o politica, si prevedono una serie di meccanismi che possono condurre all'intervento centralizzato con la possibilità, in alcuni casi, di ricorrere a poteri sostitutivi da parte del Governo. La *ratio* di questa struttura non può che essere ricercata nel fatto che, in ultima analisi, è il Governo ad essersi assunto la responsabilità della corretta attuazione del PNRR davanti alla CE.

Anche la struttura dei controlli sul PNRR è complessa, prevede diverse tipologie di controlli ("ordinari" e "aggiuntivi") e il coinvolgimento di una pluralità di soggetti a vario titolo coinvolti

---

<sup>372</sup> Cfr. EGOV, W. LEHOFER, A. ZOPPÈ, A. ZSITNAK, S. LEMOS, E. W. BINDER, *Outcome of a survey on the role of national parliaments in the implementation of the RRF, In-Depth Analysis*, June 2022.

<sup>373</sup> F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità, PNRR: una proposta per il Giudice*, in <https://lamagistratura.it/diritto-europeo-e-sovranaazionale/risultato-amministrativo-discrezionalità-e-pnrr-una-proposta-per-il-giudice/>.

<sup>374</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *PNRR e Parlamenti in Europa: i casi di Italia, Francia, Germania e Spagna*, Nota Breve nr. 261, marzo 2021.

<sup>375</sup> Cfr. l'art. 9-bis del DL nr. 152 del 2021.

nella *governance* dello strumento. Rispetto a questi ultimi, le attività sono organizzate secondo un'architettura piramidale: alla base, in funzione di "auto-controllo", si collocano i soggetti attuatori degli interventi, chiamati a svolgere controllo "ordinari" e "a tappeto" di regolarità amministrativa e contabile sulla documentazione relativa all'avanzamento delle spese e delle procedure e sull'avanzamento fisico e finanziario dei *milestone* e dei *target*. A ciò si aggiunge l'onere di controlli aggiuntivi effettuati secondo le regole specifiche del PNRR (sul rispetto dei principi trasversali, sul DNSH, sull'assenza di casi di conflitti di interesse e doppi finanziamenti, etc.), che grava in prima battuta sui soggetti attuatori/realizzatori.

Ad un gradino superiore, si collocano i controlli delle Amministrazioni centrali sulla documentazione prodotta dai soggetti attuatori: si tratta dei controlli sulla correttezza e sulla conformità delle procedure di gara e di affidamento, sulla legittimità e ammissibilità delle spese rendicontate dai soggetti attuatori, controlli *ex post* su conflitti di interessi e casi di doppio finanziamento; vi rientrano anche le verifiche sull'avanzamento dei *milestone* e dei *target* secondo quanto dichiarato dai soggetti attuatori/realizzatori in sede di rendicontazione.

All'apice della piramide, si collocano, infine, i controlli da parte del Servizio centrale per il PNRR del MEF, che risultano propedeutici alla trasmissione della richiesta di rimborso semestrale alla CE; si tratta di verifiche *in itinere* sulla documentazione inerente al raggiungimento di *milestone* e di *target*, sulle rendicontazioni di spesa presentate dalle Amministrazioni centrali e sulla tenuta complessiva dei rispettivi Si.Ge.Co.

Ai controlli dei soggetti strettamente coinvolti nella *governance* del PNRR, poi, si aggiungono le verifiche dei soggetti che rispetto alla struttura si pongono in posizione di indipendenza funzionale e che effettuano analisi trasversali ed essenzialmente a campione. Si tratta degli *audit* (di sistema, di *performance*, di gestione) dell'Unità di *Audit* per il PNRR e delle valutazioni qualitative (in *itinere* ed *ex post*) sulla coerenza dei *milestone* e dei *target* raggiunti rispetto agli indicatori previsti dal PNRR da parte dell'Unità per la Valutazione.

A questi si sommano, infine, i controlli da parte dei soggetti esterni alla *governance* del PNRR, il cui perimetro si è progressivamente esteso man mano che entravano in vigore le disposizioni attuative del Piano; se per i controlli del Parlamento ciò è avvenuto al fine di assicurare una più ampia partecipazione democratica all'attuazione dello strumento, il maggior coinvolgimento della Corte dei conti si è reso necessario in forza dell'art. 100 Cost.

Se nell'ambito dei controlli tra soggetti coinvolti nella *governance* del PNRR sarà fondamentale l'osservanza, da parte di tutti gli attori, del perimetro di attività e delle scadenze previste per rispettare la concatenazione delle procedure, lo spirito di collaborazione dovrà prevalere anche nel rapporto tra i controllori "esterni" ed "interni".

L'impostazione da adottare dovrà aprire la strada a una visione collaborativa e non afflittiva dell'*audit* e dei controlli, che tenga a mente la diversa funzione costituzionale di ciascun controllo al fine di evitare duplicazioni e aggravamenti procedurali contrari alle esigenze di celerità ed efficienza nell'impiego delle risorse provenienti dall'Unione Europea.