

La partecipazione alle decisioni di investimento: il caso del Pnrr*

Klaudia Kurcani

SOMMARIO: 1. Perimetrazione dell'ambito di indagine: su partecipazione e PNRR. – 2. La partecipazione nel PNRR: dalla debolezza della fase ascendente... – 3. ... al progressivo “rafforzamento” in quella discendente: un tentativo (fallito) di coinvolgimento della società civile. – 3.1. Il dibattito pubblico come strumento partecipativo per antonomasia al crocevia tra potenzialità e criticità. – 4. Riflessioni conclusive sull'opportunità e sui limiti dello strumento partecipativo nelle politiche del PNRR.

1. *Perimetrazione dell'ambito di indagine: su partecipazione e PNRR*

Che la partecipazione abbia assunto, nel corso degli anni, sempre maggiore importanza nel contesto del diritto amministrativo e, più in generale, delle politiche pubbliche, è dato oramai assodato. Non volendo certamente ricostruire l'ampio dibattito sorto in dottrina sui contorni strutturali e funzionali dell'istituto¹ e muovendo dalle diverse forme declinatorie della partecipazione², in questa sede si ritiene opportuno indugiare sul cambio di paradigma che il suo inserimento ha comportato. Mediante la partecipazione, infatti, si assiste al riconoscimento di

* Lo scritto riprende e sviluppa la relazione svolta al convegno «Riforme amministrative e crescita economica: la sfida del Pnrr», organizzato nell'ambito del PRIN 2020 Re.S.To.R.E. il 24 novembre 2023 presso l'Università degli studi di Palermo, Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali.

¹ Sulla partecipazione si rinvia, tra i tanti, a G. Barone, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969; S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Arch. giur.*, 1970, 25 ss.; G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Scritti in memoria di Enrico Gucciardi*, Padova, 1975, 779 ss.; M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 225 ss.; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996 e, più recentemente, T. Bonetti, *La partecipazione strumentale*, Bologna, 2022.

² Per una ricostruzione delle tre tradizionali finalità della partecipazione (collaborativa, difensiva e democratica) si v. S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, cit., spec. 33 ss.

«poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni»³ ed in questo modo la società civile passa dall'essere contrapposta allo Stato e sovente da questo oppressa, a divenire parte attiva nell'esercizio del potere pubblico, acquisendo molte più possibilità di «farsi sentire»⁴. I principi di democrazia iniziano così ad informare anche l'azione amministrativa ed il coinvolgimento della collettività diviene una vera e propria forma di esercizio di funzioni amministrative⁵.

La centralità dell'istituto della partecipazione, segnatamente nella sua dimensione democratica e civica⁶, è emersa ancora più recentemente nel contesto

³ Così F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., 23, il quale aggiunge che «in realtà il problema del nuovo Stato e il problema del nuovo cittadino presuppongono una loro reciproca posizione dinamica e un reciproco avvicinarsi [...]»; Id., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, 6 ss.

⁴ Pone in luce questo aspetto S. Cassese, *Una volta il futuro era migliore. Lezioni per invertire la rotta*, Milano, 2021, 41 ss., spec. 43. L'A. osserva che «la società civile, una volta contrapposta allo Stato, e spesso da questo oppressa, ha molte più possibilità di farsi sentire». Cfr. anche M. D'Alberici, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss., spec. 34, per il quale, in presenza di alcuni fattori, come ad esempio il rafforzamento dell'expertise tecnica delle amministrazioni ed il potenziamento della «voce» degli amministrati anche in procedimenti di formazione di atti generali, «si affiancheranno garanzie maggiori per la 'visione' [...] il nesso fra partecipazione al procedimento e crescita della democraticità potrà acquisire una consistenza ben più cospicua di quella che oggi ci è consentito osservare» (34). Cfr. anche T. Bonetti, *La partecipazione strumentale*, cit., spec. 36-37, il quale rileva che «in concreto, del resto, l'ampliamento della sfera conoscitiva finisce per divenire strumentale non solo all'amministrazione precedente soggettivamente intesa, ma anche al risultato dell'azione amministrativa iscritto nella regola di diritto attraverso la quale sono stati predeterminati gli obiettivi e i fini di interesse pubblico da perseguire oltre che – per altro verso – nel raggiungimento della o delle verità amministrative».

⁵ Sul punto si v. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., 23 ss., il quale osserva come il rafforzamento dell'istituto della partecipazione procedimentale potrebbe condurre alla *demarchia*, «caratterizzata dalla libertà attiva del cittadino, come singolo e come associato, di prender parte direttamente all'esercizio di funzioni dei pubblici poteri». L'A. prosegue osservando come «in realtà il problema del nuovo Stato e il problema del nuovo cittadino presuppongono una loro reciproca posizione dinamica e un reciproco avvicinarsi. [...] non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l'individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta». Si v. anche U. Allegretti, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, 101, il quale rileva come «i principi della democrazia non possono limitarsi a reggere la funzione legislativa, quella di indirizzo o di governo o la funzione giurisdizionale, ma devono informare anche la funzione amministrativa: infatti, la democrazia non può investire indivisibilmente tutto il potere (compresi i poteri privati)».

⁶ Sulla partecipazione democratica si v. F. Ledda, *La partecipazione all'azione amministrativa*, in *Gli istituti della democrazia amministrativa*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, 1996, 29 ss.; U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 779 ss. Sono interessanti le riflessioni di S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss., spec. 40, il quale rileva come «la consultazione dei privati da parte dell'amministrazione costituisce però un nucleo intorno al quale possono maturare scelte collettive autenticamente democratiche, che consentono cioè la partecipazione privata alle decisioni pubbliche». Cfr. anche T. Bonetti, *La partecipazione strumentale*, cit., che osserva come non sia un caso che «proprio alla dimensione democratica della partecipazione procedimentale la scienza giuridica italiana si sia dedicata con rinnovata attenzione [...] basti pensare, ad esempio, ai tentativi di collegare gli itinerari della partecipazione procedimentale – anche in funzione per l'appunto democratica – alle riforme amministrative partite da quelle relative al decentramento territoriale e alla ridefinizione strutturale del sistema autonomistico, quale ambito privilegiato in vista o comunque ai fini di una più compiuta affermazione dei diritti dei cittadini» (51).

del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁷, che rappresenta una previsione non riconducibile ad alcuna delle precedenti esperienze nell'ambito delle politiche europee di sviluppo e coesione sociale e territoriale⁸.

Il PNRR contiene una serie di investimenti volti a modernizzare ed innovare il Paese ed un pacchetto di riforme istituzionali che si articolano in riforme orizzontali, abilitanti e settoriali⁹. Il piano è un complesso atto di pianificazione strategica ed economica, attestandosi quale strumento destinato a modificare profondamente il sistema istituzionale non solo sul piano economico, ma anche su quello istituzionale ed amministrativo¹⁰, sulla base di un metodo che è stato definito

⁷ Sul PNRR si v. G. Piperata, *Pnrr e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. fed.*, 2022, 311 ss.; M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità e il ruolo del servizio pubblico locale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, 1 ss.; N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 2022. Lo definisce uno strumento rivoluzionario B.G. Mattarella nel suo contributo *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e resilienza del sistema-Paese*, in *Riv. C. conti*, 2021, 15 ss., spec. 15, il quale osserva come sia uno strumento «abbastanza rivoluzionario, una cosa molto diversa da tutte le esperienze di programmazione che conosciamo». Cfr. anche M. Clarich, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, 1025 ss. Sugli effetti del piano si v. anche E. Catelani, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 2022; L. Fiorentino, *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 689 ss. Più in generale, sul *Next generation EU*, v. L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 577 ss.; E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 436 ss. Si cfr. anche M. Clarich, *La riforma della pubblica amministrazione nello scenario post Covid-19: le condizioni per il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, a cura di G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggieri e G. Verde, Napoli, 2022, 731 ss. Sul carattere senza precedenti di tali previsioni v. F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, spec. 81 ss., il quale osserva che «il NGEU rappresenta un cambio di paradigma per l'UE».

⁸ Sulle politiche di sviluppo e coesione, *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. Cimini e M. D'Orsogna, Napoli, 2011.

⁹ Le riforme orizzontali sono quelle trasversali a tutte le missioni del piano, le riforme abilitanti sono funzionali a garantire l'attuazione del piano e a migliorare la competitività, mentre quelle settoriali accompagnano gli investimenti delle singole missioni. Sul punto si vedano anche le riflessioni di M. Clarich, *La riforma della pubblica amministrazione nello scenario post Covid-19: le condizioni per il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., spec. 731-732, il quale osserva come «il processo riformatore, se non ci fosse stata la pressione dell'Unione europea, non si sarebbe innescato per stimoli interni. Del resto, anche in casi precedenti, come in particolare l'adesione dell'Italia all'euro o il rischio di collasso finanziario nel 1992 o nel 2012, la pressione esterna dell'Europa e dei mercati finanziari hanno indotto l'Italia ad adottare alcune riforme strutturali, ma, raggiunto l'obiettivo, il processo si è arrestato». Cfr. anche Id., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 12. e Id., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 159 ss.

¹⁰ Queste le parole di G. Piperata, *Pnrr e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, cit., 311, il quale osserva, prendendo in prestito una metafora nautica, come il PNRR «sia già al suo secondo giro di boa». Sul punto si v. anche M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità e il ruolo del servizio pubblico locale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 1 ss., il quale rileva che il PNRR «è un complesso atto di pianificazione strategica ed economica che non solo individua obiettivi da conseguire, lacune da colmare, carenze da correggere, ma, come ha lucidamente osservato Marco D'Alberici, disegna con razionale lucidità un percorso di azione pubblica degno di costituire un modello di governo dello sviluppo economico e sociale». Cfr. anche M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di*

come «apprenditivo ed evolutivo, in base al quale non è il PNRR a voler trasformare l'intero disegno delle nostre istituzioni, ma sono le nostre istituzioni che cambiano per effetto della sua attuazione»¹¹.

Proprio in considerazione dei profili di strategicità ed al contempo opportunità che il piano presenta, essendo considerato uno strumento per il rilancio del sistema-Paese¹², il coinvolgimento della società civile appare fondamentale ed imprescindibile, e questo tanto nella fase “ascendente”, ovvero di predisposizione dei contenuti del piano, quanto in quella “discendente”, coincidente con la sua concreta implementazione ed attuazione¹³. E questo, pur a fronte di una previsione nazionale, qual è quella contenuta all'art. 13 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che pare, in linea di principio, non contemplare la partecipazione per la predisposizione di atti pianificatori e programmatori, qual è per l'appunto il PNRR. Sulla effettiva portata dell'art. 13 della l. n. 241/1990 si è però rilevato come questo non introduca in verità una deroga da intendersi come assoluta, ma dispensi piuttosto dall'applicazione delle previsioni di cui al capo III della l. n. 241/1990 in favore di previsioni settoriali¹⁴.

inquadramento giuridico, cit., che evidenzia come il piano rientri tra «gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica».

¹¹ Usa questa espressione F. Cortese, *Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Ist. fed.*, 2022, 382. L'A. evidenzia che «il PNRR privilegia, viceversa, un metodo empirico, puntuale, che si esprime nell'immediato e si alimenta, non a caso, delle esigenze della transizione. Il Piano, in altre parole, non ambisce a cambiare programmaticamente la complessiva organizzazione istituzionale del Paese; i cambiamenti vengono indotti dalle esigenze di realizzazione del Piano, secondo un approccio che si potrebbe definire apprenditivo ed evolutivo». Sul punto si v. anche le riflessioni di G. Piperata, *Pnrr e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, cit., spec. 320, il quale si pone una domanda: «quale amministrazione pubblica troveremo alla fine di questo percorso? Per rispondere, penso si possano formulare, al momento, soltanto mere ipotesi previsionali [...]» (320).

¹² Pone in luce questo aspetto A. Travi in *Pubblica amministrazione: burocrazia o servizio al cittadino*, Milano, 2022, spec. 213, per il quale «il Pnrr dovrebbe avviare e sostenere il rilancio del nostro Paese dopo la fase più acuta della pandemia, sulla base di risorse rese disponibili in ampia misura dall'Unione Europea».

¹³ T. Treu, *Pnrr, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in *Lav. dir. eur.*, 2023, 4 ss., spec. 6. L'A. rileva come «la partecipazione incisiva in materie, come quelle affrontate nel Piano, di grande rilevanza per il benessere dei cittadini risponde a una necessaria e corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Lo ha rilevato la Corte costituzionale, nella nota sentenza 131 del 2021, con riguardo ai rapporti fra attività degli enti locali e organizzazioni del terzo settore [...]».

¹⁴ In questi termini G. della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, spec. 268 ss. Non si può non dare conto delle perplessità espresse già da Mario Nigro sulla soppressione dell'inchiesta pubblica, inizialmente prevista nel testo presentato dalla Commissione quale strumento partecipativo «per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, la localizzazione di centrali energetiche e l'esecuzione di opere pubbliche potenzialmente incidenti in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio». L'adunanza generale del Consiglio di stato ha rilevato la *ratio* di tale eliminazione nella volontà di «sottrarre, per ragioni pratiche, atti di vasta portata e di applicazione generalizzata, alla troppo penetrante ingerenza di una molteplicità di interessati» (Cons. St., ad. gen., 19 febbraio 1987, n. 7). Sulla partecipazione nell'attività amministrativa generale si v. M. Cocconi, *Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale*, in *Ist. fed.*, 2018, 129 ss., spec. 136, secondo la quale «la logica che impronta la disciplina procedurale di questa tipologia di atti non appare affatto quella di una preclusione assoluta di tali garanzie quanto, piuttosto, la necessità di una loro rispondenza alla specifica funzione che sono dirette a conseguire nell'attività amministrativa generale».

Pertanto, di fronte alle numerose sfide che il PNRR pone dinanzi, l'azione non può provenire solo dalla parte pubblica, ma anche dai cittadini, nei cui confronti devono essere predisposte procedure di partecipazione, anche considerato che «il dialogo con le parti sociali nell'approvazione e nell'attuazione del PNRR rappresenta una delle nuove forme di concertazione finalizzata a sostenere gli obiettivi di ripresa economica e di prosperità sociale»¹⁵. Eppure, anche stante la rilevanza dell'istituto partecipativo calato nel contesto del PNRR, il coinvolgimento della collettività, come si vedrà nei paragrafi che seguono, è stato del tutto marginale, con un considerevole affievolimento della sua portata, e questo pur considerate le sue plurime potenzialità, che sono rimaste per la maggior parte inesprese.

2. *La partecipazione nel PNRR: dalla debolezza della fase ascendente...*

Partendo quindi dal dato che il PNRR è intriso di decisioni di investimento, si pone ora la questione di comprendere se e quali siano stati gli strumenti delineati per garantire e rendere effettivo il coinvolgimento della collettività. E questo, tanto a monte, e, pertanto, nella scelta allocativa delle risorse e nell'individuazione degli investimenti da effettuare, quanto a valle, nella fase di effettiva e conseguente esecuzione dei suoi contenuti. Un coinvolgimento, quindi, che dovrebbe (o, almeno, avrebbe dovuto) ricoprire l'intero "ciclo di vita" dell'investimento, a partire dalla sua programmazione e giungendo sino alla allocazione ed effettiva spendita delle somme¹⁶.

Del resto, l'importanza di predisporre il piano improntandolo a logiche partecipative è stata segnalata in prima battuta a livello sovranazionale. La Commissione europea, nella sua comunicazione del 27 maggio 2020, ha posto in luce il fatto che la ripresa dell'Europa è subordinata ad un lavoro di squadra che presuppone il coinvolgimento anche della società civile¹⁷. Nello stesso senso si inserisce il reg. Ue n. 241/2021, che si è focalizzato sulla centralità dei momenti partecipativi: la disposizione ha precisato che tra gli elementi che ciascun PNRR deve presentare va ricompreso anche il fattore partecipativo¹⁸. Sul piano europeo viene

¹⁵ Così M. D'Alberti, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 5 ss., spec. 8.

¹⁶ Pone in luce la lacuna delle garanzie partecipative E. Profumi, *Il Recovery Plan? Una grande occasione in cui i cittadini solo relegati a semplici spettatori*, in *Economicircolare.com*, 9 giugno 2021, il quale osserva che quanto alla formulazione dei contenuti del PNRR «il coinvolgimento attivo della cittadinanza è stato fatto "uscire" dalla porta».

¹⁷ Comunicazione della Commissione del 27 maggio 2020 recante «Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima Generazione».

¹⁸ L'art. 18, comma 4, lett. q), reg. Ue n. 241/2021 ha previsto che la preparazione e l'attuazione dei PNRR nazionali avrebbero dovuto comprendere «una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della

così delineata una forma di partecipazione strumentale alla elaborazione dei contenuti del piano, di natura collaborativa e con finalità propositive¹⁹.

Nell'ordinamento italiano, però, tale forma inclusiva di partecipazione pensata per la predisposizione dei contenuti dei piani e, segnatamente, anche per l'individuazione degli investimenti da effettuare e per la allocazione delle rispettive risorse, è rimasto un impegno solo sulla carta e nei fatti inattuato²⁰. Ciò non pare certamente essere dovuto a ragioni di tipo strutturale e ne è una prova il fatto che in altri paesi europei la partecipazione della società civile si è avuta, dato che in molti casi la predisposizione dei singoli piani è stato «il risultato di un ampio dibattito pubblico che ha coinvolto le istituzioni nazionali e la società»²¹.

Andando ad esaminare il contesto italiano, invece, la collettività ha svolto un ruolo del tutto marginale, si potrebbe dire di mera spettatrice, nella elaborazione del PNRR, considerato che questo è stato la risultante di scelte provenienti unicamente da decisioni della “parte pubblica” e, più in particolare, del governo. Tale deficit delle garanzie partecipative, infatti, non ha riguardato solo la società civile, ma ha investito anche gli enti territoriali, pur considerata l'imprescindibile presenza e la centralità del loro ruolo nel contesto del piano²². Il reg. n. 241/2021

società civile [...] e il modo con cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi». Sul punto si v. anche la risoluzione del comitato economico e sociale europeo dal titolo «Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Cosa funziona e cosa no?» 2021/C-155/01 del 21 febbraio 2021.

¹⁹ La definisce così E. Frediani *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. amm.*, 2023, 301 ss., spec. 312.

²⁰ La cornice entro cui inserire e rendere in concreto possibile un tale coinvolgimento vi era: basti pensare, ad esempio, alla piattaforma PartecIPA, dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica, che avrebbe potuto essere utilizzato come luogo (virtuale) di confronto della collettività alla predisposizione dei contenuti del piano.

²¹ Per una disamina in chiave comparata dei piani adottati negli altri Paesi dell'Unione europea si veda il contributo di B.P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano e A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1137 ss. Cfr. anche *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, a cura di G. Mocavini e G. Napolitano, in *Irpa.eu*, 30 aprile 2021, i quali rilevano, in chiave conclusiva, come «la predisposizione dei singoli piani, in alcune circostanze, è stata anche il risultato di un ampio dibattito pubblico che ha coinvolto le istituzioni nazionali e la società civile. Questo è evidente in Germania, dove un ruolo rilevante nell'elaborazione del piano è stato rivestito dalle parti sociali, e in Portogallo, dove l'ultima bozza del piano è stata sottoposta a una consultazione pubblica *online* della durata di due settimane, aperta ai suggerimenti e ai commenti di chiunque» (18). Anche in Irlanda il governo ha avviato una consultazione pubblica per accettare proposte dai cittadini che si è tenuta nel mese di febbraio.

²² Sul ruolo degli enti territoriali in sede di predisposizione del piano si v. L. Ferraro, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *I battelli del Reno*, 2022, 3 ss. Cfr. anche A. Zanardi, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del Pnrr*, in *Rivista AIC*, 2022, 239 ss., spec. 240, il quale osserva come gli interventi programmati nel piano si concentrano soprattutto «negli ambiti di competenza degli Enti territoriali (in particolare sanità, servizi sociali, trasporto, gestione del territorio). Per esempio, l'88,5 per cento del totale delle risorse allocate sulla Missione 5 “Inclusione e coesione” dovrebbe essere attivato principalmente da Regioni ed Enti locali, rispettivamente impegnati negli interventi che riguardano le politiche del lavoro (riforma delle politiche attive, potenziamento dei centri per l'impiego e altro, per un totale di

ha sul punto precisato che «le autorità regionali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti» e che pertanto a tale riguardo «esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale»²³.

Ma anche in questo caso la previsione è stata disattesa. In sede di predisposizione dei contenuti del piano, il coinvolgimento delle Regioni sarebbe dovuto avvenire principalmente in sede di conferenza Stato-Regioni. Eppure, è stata proprio questa la sede nella quale gli enti territoriali hanno lamentato il loro ruolo marginale, segnalando la necessità di procedere ad un approfondito confronto con il governo per condividere gli obiettivi e le declinazioni delle priorità contenute nel PNRR. Più in particolare, le Regioni hanno rilevato l'assenza «ed il rispetto effettivo del partenariato istituzionale, così come avvenuto in alcune realtà europee [...], nelle quali le autonomie territoriali hanno partecipato più attivamente alla stesura e all'implementazione del Piano nazionale». La marginalità del ruolo degli enti territoriali emerge anche dal piano e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, di disciplina della sua *governance*, assumendo gli enti territoriali unicamente il ruolo di «interlocutori per effettuare materialmente ciò che il Piano prevede, con un "accentramento" assai spinto»²⁴.

Il coinvolgimento della collettività nella fase ascendente non è così stato assicurato, anche a scapito dei profili di opportunità che tale partecipazione avrebbe invece comportato. Tale fase si è caratterizzata per un'impostazione accentrata, con un ruolo centrale del governo che ha lasciato poco spazio alla collettività ed alle autonomie territoriali e locali di partecipare. Questo dato rivela non pochi nodi di criticità, non fosse altro perché non solo gli enti territoriali rappresentano un indubitabile vettore mediante cui promuovere gli investimenti e fare riforme e che gran parte dell'attuazione del piano compete a loro²⁵, ma anche considera-

5,6 miliardi) e le politiche sociali (rigenerazione urbana, piani urbani integrati, politiche abitative e altre varie iniziative, per un totale che oscilla tra 11,3 e 13 miliardi)» (240).

²³ Reg. Ue n. 241/2021, punto 34.

²⁴ L'art. 9, comma 1, d.l. n. 77/2021, prevede 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 le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente». Lo rileva anche F. Cortese nel suo contributo *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, cit., osservando «come si può facilmente vedere, questa impostazione considera le autonomie territoriali solo quali interlocutori per effettuare materialmente ciò che il Piano prevede, con un "accentramento" assai spinto» (370).

²⁵ Così G. Falcon, *Viaggio al centro del Pnrr*, in *Le Regioni*, 2021, 715 ss., spec. 719. L'A. sottolinea come «la rilevanza effettiva della presenza regionale nel coordinamento dell'attuazione del Piano potrà dipendere (oltre che dalla stessa disponibilità del Presidente della Conferenza ad un ruolo che comunque si somma ad altri gravosi) dall'ampiezza con cui verrà interpretato il criterio delle «questioni che riguardano più regioni o province autonome» (per la Cabina di regia) e delle «materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse» (per i Comitati interministeriali)».

to che una parte considerevole degli interventi programmati ha come destinatari finali proprio la società civile, la cui “voce” non è stata però ascoltata²⁶.

3. ... al progressivo “rafforzamento” in quella discendente: un tentativo (fallito) di coinvolgimento della società civile

Il deficit delle garanzie partecipative cui si è andati incontro nella fase ascendente si è pertanto dovuto controbilanciare con un suo necessario rafforzamento in quella discendente. Al fine quindi di scongiurare il rischio che tali criticità si riflettessero anche nella fase di attuazione del piano, sono state inserite delle previsioni volte a promuovere logiche partecipative²⁷.

Invero, i fattori che incidono sulla buona “riuscita” del piano sono plurimi: si pensi, ad esempio, alla necessità di una dotazione idonea in materia di personale che si occupi di attuarne le previsioni e ed alla conseguente esigenza di selezionare personale competente²⁸, oppure all’imprescindibile e necessario coordinamento dei vari attori coinvolti nella esecuzione dei contenuti del piano, dal cui armonioso o lacunoso dialogo dipende gran parte della riuscita degli obiettivi che si intendono raggiungere²⁹. In questo quadro, un ruolo fondamentale vie-

²⁶ Sulle modalità con cui gli «amministrati» possono partecipare alle attività delle amministrazioni pubbliche si v. M. D’Alberti, *La “visione” e la “voce”: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss. Si v. anche S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.

²⁷ M. Midiri, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *federalismi.it*, 2022, 148 ss., il quale osserva come «il metodo collaborativo è già presente nel disegno istituzionale delineato dal regolamento UE 2021/241, che richiede la “consultazione dei portatori di interessi nazionali”: le autonomie regionali e locali sono menzionate assieme alle parti sociali, alle organizzazioni della società civile, organizzazioni giovanili ed “altri portatori di interessi”. Questa inclusione nell’ampia schiera degli *stakeholder* sembra segnare la distanza dal modello partecipato delle politiche di coesione» (157-158).

²⁸ Sul punto si v. le considerazioni di L. Saltari, *Per l’attuazione del PNRR serve personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 433 ss., il quale osserva come «per uscire da un’altra crisi, questa volta causata da una pandemia di una vastità e gravità inaudita, si chiede a quel sistema amministrativo deteriorato di realizzare, insieme alle forze sociali ed imprenditoriali, investimenti per circa 200 miliardi di euro entro la fine del 2026. Ne scaturisce una corsa per il recupero della capacità funzionale delle pubbliche amministrazioni» (433). Pone in luce lo stesso problema M. Clarich nel suo contributo *La riforma della pubblica amministrazione nello scenario post Covid-19*, cit., osservando, con riguardo alla buona riuscita della nuova spinta riformatrice, come sarà essenziale «all’itero del progetto il miglioramento del “capitale umano” anche attraverso un sistema di concorsi con procedure e tipi di prove che non siano più quelle tradizionali che privilegiano candidati con una preparazione nozionistica sui libri, senza una valutazione adeguata delle attitudini e delle motivazioni. In mancanza di un impegno su questo versante, anche le modifiche organizzative e le semplificazioni procedurali non saranno risolutive» (94). Più in generale, sulle strutture tecniche, si v. L. Saltari, *Che resta delle strutture tecniche nell’amministrazione pubblica italiana?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 249 ss.

²⁹ Sull’opportunità di utilizzo di figure ausiliarie alla pubblica amministrazione G. Mocavini, *L’assistenza delle società a partecipazione pubblica nell’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 728 ss.

ne indubbiamente svolto dalla società civile ed il piano sembra (tentare di) porre in luce questo profilo, nella parte in cui introduce strumenti *ad hoc* per assicurare un tale coinvolgimento, con l'obiettivo così di rafforzare la portata di istituti già presenti nel nostro ordinamento. La partecipazione civica appare infatti imprescindibile per l'attuazione del piano e si afferma come un modello «capace di tagliare trasversalmente le diverse missioni che costituiscono l'ossatura di base del PNRR»³⁰.

Ed è proprio in questa traiettoria che si inserisce il d.l. n. 77/2021, relativo alla *governance* del piano³¹, il quale ha, tra le altre cose, istituito il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, espressamente prevedendo che «nel corso della fase di attuazione del Piano, sarà assicurata la cooperazione con il partenariato economico sociale e territoriale mediante un apposito tavolo permanente previsto nell'ambito della *governance* del Piano»³². Il tavolo rappresenta «la sede consultiva di raccordo con gli enti territoriali, le parti sociali, le imprese, la ricerca e la società civile»³³ ed è lo strumento mediante cui garantire la partecipazione nella fase di implementazione del piano.

Il d.l. pone così l'accento principalmente sulla funzione «consultiva» del tavolo, venendo lasciato in secondo piano il ruolo che lo stesso è chiamato a svolgere su un piano più inclusivo e propositivo³⁴. L'art. 3, comma 2 del d.l., infatti, delineava, almeno sul piano della potenzialità, anche un suo potere di «segnalazione collaborativa», che avrebbe sicuramente comportato un più intenso coinvolgimento della società civile, potendo il tavolo divenire un luogo di vera e propria costruzione delle politiche di attuazione del piano. Questo profilo non è però stato valorizzato in modo adeguato ed è passato in secondo piano, venendo prediletta unicamente la sua funzione consultiva.

Sempre in questa logica collaborativa si pongono anche i tavoli settoriali previsti dall'art. 8, comma 5-*bis*, d.l. n. 77/2021. Il modello partecipativo che sottende a questi tavoli ha carattere più specifico e circostanziato, «che si ricondu-

³⁰ Così, E. Frediani, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 307.

³¹ Sulla *governance* del PNRR M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 733 ss.

³² Art. 3, d.l. n. 77/2021. Sul punto si vedano anche le riflessioni di T. Treu, *Pnrr, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, cit., 4 ss.

³³ Così M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, cit., 736. Cfr. anche F. Cortese, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, cit., 361 ss.

³⁴ L'art. 3, comma 2, d.l. n. 77/2021 aveva previsto che il tavolo svolgesse «funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR» e potesse al contempo «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».

ce a ciascuna singola amministrazione ed è qualificato in termini concertativi»³⁵. L'obiettivo del legislatore è parso essere quello di volere affiancare il tavolo permanente con figure più settoriali, la cui concreta predisposizione viene rimessa all'iniziativa delle singole amministrazioni titolari di interventi previsti nel contesto di attuazione del PNRR³⁶.

L'istituto del tavolo permanente, se nella sua dimensione astratta avrebbe potuto rappresentare una forma partecipativa molto rilevante³⁷, in quella concreta si è invero limitata ad un coinvolgimento sul mero piano della consultazione. Le potenzialità intrinse in tale strumento sono così rimaste per lo più inesprese, per venire del tutto soffocate e soppresse dal d.l. n. 24 febbraio 2023, n. 13, il quale, intervenendo sul d.l. di *governance* del piano, ne ha abrogato il relativo art. 3: in questo modo, la figura del tavolo permanente è stata superata. Tale previsione sembra quindi porsi nel senso di un vero e proprio arretramento rispetto al modello partecipativo che avrebbe all'opposto dovuto informare la fase attuativa del piano, con una tendenza all'affermazione di un modello di gestione accentrato.

Se, come si è detto in apertura di questo paragrafo, la reticenza dell'ordinamento italiano nell'assicurare il coinvolgimento della collettività alle decisioni di investimento riscontrata nella fase ascendente ha fatto emergere la necessità di delineare forme partecipative "rafforzate" in quella discendente, questa esigenza sul piano concreto non è stata soddisfatta ed il tentativo (fallito) di affermazione del tavolo permanente come strumento partecipativo ed effettivamente inclusivo ne è una prova. Lo sforzo iniziale che ha portato all'istituzione del tavolo è stato successivamente vanificato dalla previsione che ha portato alla sua soppressione e, quindi, anche nella fase discendente, seppure si sia in un primo momento tentato di coinvolgere la società civile mediante l'istituzione di un organismo *ad hoc*

³⁵ Pone in luce questo profilo E. Frediani nel suo contributo *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 319, il quale evidenzia come «le espressioni utilizzate consentivano di configurare un potere di semplice segnalazione finalizzato al superamento di circostanze che ostano alla corretta attuazione del Piano, senza valorizzare il contestuale riferimento alla collaborazione. Tuttavia – anche in considerazione dell'ampia platea di soggetti pubblici e privati chiamati a costituire il Tavolo – quest'ultimo avrebbe potuto essere configurato quale *sedes* ideale per progettare *usque ab initio* i percorsi di attuazione del PNRR, dando corso ad un modello di interlocuzione più marcatamente informale».

³⁶ La disposizione, inserita in sede di conversione, riconosce come «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 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». La attuazione di questi tavoli è stata disciplinata nel Protocollo d'intesa per la partecipazione e il confronto nell'ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) del 29 dicembre 2021 tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e organizzazioni sindacali.

³⁷ Sul punto si rinvia ad A. Albanese, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 345 ss.

(pur con la limitatezza della forma inclusiva scelta, quella consultiva³⁸), ciò non pare essere stato sufficiente allo scopo. Questo elemento, del resto, rivela una più generale difficoltà dell'ordinamento di introdurre una strumentazione idonea ad assicurare il coinvolgimento della collettività, che si riscontra non solo nella fase ascendente, ma si riflette e permane anche in quella successiva ed attuativa dei contenuti del piano.

3.1. *Il dibattito pubblico come strumento partecipativo per antonomasia al crocevia tra potenzialità e criticità*

Un altro strumento che si pone nel senso di assicurare la partecipazione nella fase di attuazione del piano e, più in particolare, nella scelta sul *se* e come realizzare un determinato intervento e, quindi, sul *se* e *come* investire, è il dibattito pubblico³⁹. Anche tale forma partecipativa, però, assume una dimensione più collaborativa che effettivamente inclusiva e costruttiva.

Il dibattito pubblico delinea un modello partecipativo diffuso della collettività, con finalità di de-conflittualità, chiamato a «colmare lo spazio lasciato vuoto dalla mancata formalizzazione di strumenti di inclusione dei privati nelle decisioni di interesse comune, avviando la costruzione di un'attitudine all'interazione tra i privati e le istituzioni»⁴⁰. Per investire, ed investire bene, è fondamentale

³⁸ Sul punto si v. le riflessioni di U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo*, cit., 799, il quale osserva, riflettendo sulla democrazia che «l'intervento del pubblico non può essere ridotto da parte dell'amministrazione al mero ascolto o alla consultazione – men che meno alla semplice informazione o allo strumentale consenso. Esso dev'essere modo per uno scavo di conoscenza e per l'esercizio di un'attività di ricerca di soluzione, di discussione e di deliberazione».

³⁹ Sull'istituto del dibattito pubblico si v. E. Frediani, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una «relazione» problematica*, in *Dir. amm.*, 2020, 399 ss.; M. Atelli, *Dibattito pubblico*, in *Trattato sui contratti pubblici, I, Fonti e principi. Ambito programmazione e progettazione*, diretto da M.A. Sandulli e R. de Nictolis, Milano, 2019, 1157 ss.; U. Allegretti, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, 2018, 462 ss.; G. Mastrodonato, *Dibattito pubblico e partecipazione: le decisioni amministrative condivise nel Codice dei contratti pubblici*, in *Munus*, 2018, 145 ss.; A. Averardi, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, 2018, 129 ss.; U. Allegretti, *Senato delle regioni, organizzazione della giustizia dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2013, 3 ss. e L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 s. Per uno sguardo comparato dell'istituto, L. Casini, *La partecipazione nella localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, a cura di A. Macchiati e G. Napolitano, Bologna, 2009, 141 ss. e A. Tonetti, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione di opere pubbliche: il caso italiano*, *ivi*, 163 ss. Più recentemente, E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 2023, 821 ss., spec. 833 ss., il quale riflette sul legame tra il principio di risultato ed il nuovo dibattito pubblico così come disciplinato nel d.lgs. n. 36/2023.

⁴⁰ A. Averardi, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1173 ss., spec. 1189, «il ricorso alla via dialogica non comporta necessariamente l'aggre-

sciogliere il “nodo” del consenso⁴¹ con riguardo ai procedimenti di localizzazione e realizzazione di infrastrutture, anche considerato che uno degli ostacoli maggiori alla loro realizzazione è da imputare proprio al mancato coinvolgimento, o comunque al dissenso opposto dalla collettività.

Tale istituto, però, non ha avuto un percorso di facile affermazione e già questo primo elemento parrebbe essere sintomatico della resistenza dell'ordinamento nell'assicurare e promuovere forme inclusive di partecipazione⁴². Basti considerare che il dibattito pubblico è stato normativizzato solo nel 2016 con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e che il nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ne ha considerevolmente ridotto la portata⁴³ (si pensi, ad esempio, alla soppressione della Commissione nazionale del dibattito pubblico). Sempre su questa scia si è posto anche il d.l. n. 76/2020, il quale ne ha “congelato” l'ambito di operatività, motivando tale scelta per ragioni connesse alla emergenza sanitaria ed alla conseguente necessità di accelerazione dell'iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città o sull'assetto del territorio, sino al 31 dicembre 2023⁴⁴.

gazione in senso univoco delle preferenze dei decisori e dei privati, né il completo disinnescamento dei conflitti presenti sul territorio».

⁴¹ Sul nodo consenso-dissenso si v. R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, a cura di G. Arena, F. Corsette, Padova, 2011, 1 ss., spec. 14.

⁴² U. Allegretti, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit., 462 ss., spec. 464, il quale osserva, con riguardo all'incremento di capacità democratica e alla conseguente efficacia decisionali degli interventi, che «il nostro legislatore ha a lungo (troppo a lungo) ignorato queste finalità, ma...meglio tardi che mai!» Cfr. anche A. Averardi, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 505 ss. Sulle prime esperienze regionali di dibattito pubblico G. Torelli, *Residenti e non residenti nel rapporto con le Istituzioni tra equiparazioni e disuguaglianze*, in *Le Regioni*, 2020, 1401 ss.

⁴³ Sul punto si v. E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, cit., spec. 833 ss., il quale, esaminando l'art. 40 e l'allegato I.6 del d.lgs. n. 36/2023, rileva che sono quattro gli aspetti da cui emerge l'indebolimento dell'istituto: «la riduzione della partecipazione, la “dematerializzazione” del confronto, il superamento del carattere della terzietà del coordinatore e la revisione delle modalità di conclusione del dibattito pubblico».

⁴⁴ Art. 8, comma 6-bis, d.l. n. 76/2020, il quale ha disposto che «In considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e delle conseguenti esigenze di accelerazione dell'iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città o sull'assetto del territorio, sino al 31 dicembre 2023, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici, le regioni, ove ritengano le suddette opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale, previo parere favorevole della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate, possono autorizzare la deroga alla procedura di dibattito pubblico». Sui rapporti tra deroga e semplificazione, L.R. Perfetti, *Derogare non è semplificare. Riflessioni sulle norme introdotte dai decreti semplificazioni ed in ragione del PNRR nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2022, 441 ss.

Il piano torna a mettere in luce la rilevanza dell'istituto, la cui portata viene rafforzata rispetto alla deroga introdotta con il d.l. n. 76/2020, venendo in questo modo operata una sua "reviviscenza" ed un rafforzamento⁴⁵.

"Reviviscenza" poiché è stato sancito l'obbligo di sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico gli interventi delineati all'art. 44, comma 1 del d.l. n. 77/2021⁴⁶, nonché quelli finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC. Rafforzamento in quanto il d.l. n. 77/2021 è intervenuto stabilendo la facoltà di individuare soglie delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'allegato 1 del d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76⁴⁷ e, in attuazione di tale previsione, è stato adottato un d.m. che modifica (riducendo) le soglie dimensionali previste per sottoporre le opere da realizzare nel contesto del PNRR al dibattito pubblico⁴⁸.

La previsione che disciplina la *governance* del PNRR interviene così su due fronti: da un lato, rendendo obbligatorio il dibattito pubblico per gli interventi di cui all'art. 44, comma 1, d.l. n. 77/2021, nonché per le opere finanziate con fondi PNRR e PNC e, dall'altro, abbassando le soglie dimensionali per l'impiego del dibattito pubblico. L'ampliamento dell'ambito applicativo dell'istituto intende così assicurare un maggiore coinvolgimento delle realtà territoriali nella condivisione dei progetti e, per l'effetto, nella realizzazione degli investimenti che tali interventi comportano. In questo modo viene delineato una sorta di doppio binario: si introduce un procedimento "speciale" per le opere finanziate dal PNRR e dal PNC e per quelle individuate al comma 1 dell'art. 44, mentre permane il procedimento "generale" disciplinato prima dal d.lgs. n. 50/2016 e dal d.p.c.m. del 2018 ed ora dal d.lgs. n. 36/2023, per le opere la cui fonte di finanziamento è invece "ordinaria".

Tali previsioni si sono però a loro volta dovute bilanciare con l'esigenza di celerità che impregna il contenuto del piano⁴⁹: per le opere infrastrutturali di

⁴⁵ Sul punto si rinvia alle riflessioni di R. Fabbri, *Pnrr e dibattito pubblico. Prospettive di applicazione per uno strumento di democrazia deliberativa*, in *Riv. giur. mezz.*, 2022, 99 ss.

⁴⁶ Più in particolare, l'allegato IV del d.l. n. 77/2021 individua gli interventi che devono essere realizzati con i fondi PNRR e, segnatamente: «1) Realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina; 2) Potenziamento linea ferroviaria Verona - Brennero (opere di adduzione); 3) Realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria; 4) Realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto; 5) Realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara; 6) Potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara; 7) Realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania); 8) Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio); 9) Interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriagateway); 10) Realizzazione della Diga foranea di Genova. L'Allegato IV-bis contiene gli interventi del Terzo atto aggiuntivo alla Convenzione Autostrade per l'Italia in programmazione e che devono essere realizzate».

⁴⁷ Art. 46, comma 1, d.l. n. 77/2021.

⁴⁸ Il Mrr, in attuazione della previsione di cui all'art. 46 del d.l. n. 77/2021, ha approvato con d.m. le nuove soglie ridotte.

⁴⁹ L'art. 10, d.l. n. 77/2021 è dedicato alle «Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici». Il fattore tempo svolge un ruolo fondamentale nel contesto del Piano: sul punto si v. M. Midiri, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, cit., il quale osserva che «il

cui all'allegato IV è stata infatti prevista una riduzione della durata massima del dibattito pubblico a quarantacinque giorni (al posto di centoventi) ed una contrazione di tutti i termini di conclusione del procedimento. Un tale dimezzamento induce a riflettere sulle conseguenze e sull'effettivo merito della previsione che, se da un lato pare andare nel senso di un rafforzamento dell'istituto partecipativo, dall'altro spinge verso una accelerazione dei suoi tempi, ponendo così in pericolo la sua effettiva portata⁵⁰.

Il quadro che ne emerge sconta non pochi elementi di distonia: il dibattito pubblico, infatti, con il d.l. n. 76/2020 è stato depotenziato poiché considerato fonte di possibile rallentamento o, ad ogni modo, complicazione nel procedimento di realizzazione di un'opera pubblica, per venire poi "rafforzato" per le opere finanziate con fondi PNRR, anche considerata la evidente lacuna sul piano delle garanzie partecipative, accentuata ancora di più dalla crisi pandemica prima ed economica dopo.

La disamina di tali previsioni rivela ad ogni modo un dato, che si afferma in termini di costante. Emerge, con tutta evidenza, la difficoltà del nostro ordinamento di assicurare forme di coinvolgimento dei privati nelle politiche pubbliche, che si riscontra nella tentata o finanche mancata introduzione di strumenti partecipativi. Un dato, questo, a cui si aggiungono i nodi problematici recati da quelle disposizioni che, sotto la veste di un supposto potenziamento dell'istituto partecipativo, potrebbero avere come "effetto indesiderato" quello di ridurne in modo considerevole la portata.

4. *Riflessioni conclusive sull'opportunità e sui limiti dello strumento partecipativo nelle politiche del PNRR*

In considerazione di quanto è stato sin qui indagato, si ritengono opportune alcune riflessioni conclusive sull'istituto della partecipazione declinato nel contesto del PNRR. Partecipazione e PNRR si attestano come un binomio intriso di numerose potenzialità, le quali hanno incontrato dei limiti applicativi che ne hanno ridotto in maniera considerevole la portata. Le opportunità dello stru-

fattore tempo si manifesta qui nel bisogno di coerenza diacronica delle azioni pubbliche, in vista della progressiva integrazione delle politiche ambientali nelle azioni conformatrici e di vigilanza dell'iniziativa economica pubblica e privata» (152). Cfr. anche B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme: l'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, 7 ss., spec. 85 ss.

⁵⁰ Più in generale, sulla logica acceleratoria sottesa al piano A. Averardi, *PNRR, investimenti e partecipate pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 298 ss., il quale osserva che «La doppia logica semplificatoria e acceleratoria dell'attività dell'amministrazione informa la maggior parte delle misure contenute nei differenti atti normativi, a partire dai D.Lgs. 31 maggio 2021, n. 77 e D.Lgs. 6 novembre 2021, n. 152 con i quali è stata avviata la prima attuazione nazionale del Piano» (300).

mento partecipativo sono state a più riprese segnalate: è innegabile, infatti, che la partecipazione rappresenti uno strumento da utilizzare per un migliore esercizio del potere pubblico e per raggiungere l'obiettivo di amministrazione condivisa⁵¹. Il dato peculiare risiede nel fatto che una crisi economica, com'è stata quella che ha posto le basi per l'adozione del Pnrr, ha inteso consolidare un istituto già presente nel nostro ordinamento⁵². Il piano pone in luce l'importanza del fattore partecipativo, che diviene uno strumento da utilizzare in condizioni di crisi e per investire in settori strategici per il Paese (investire bene ma in fretta) e che potrebbe portare a riflettere sull'opportunità di un suo necessario rafforzamento come strumento ordinario ed abituale di esercizio delle funzioni pubbliche, trascendendo così l'occasionalità dell'evento che ha portato all'adozione del piano.

I profili di opportunità dell'istituto partecipativo devono però fare i conti con alcuni nodi critici allo stato ancora presenti. Il Pnrr, infatti, se da un lato ha avuto il merito di fare riaffiorare l'importanza e la centralità della partecipazione, dall'altro ne ha rivelato alcuni limiti⁵³. Se, come si è già detto, a livello astratto l'istituto partecipativo avrebbe dovuto assumere ancora maggiore vigore nel contesto del Pnrr, su quello concreto così non è stato, emergendo in questo modo la difficoltà del nostro sistema a garantire il coinvolgimento della collettività nella predisposizione e conseguente attuazione delle politiche pubbliche⁵⁴.

⁵¹ G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 43 ss., il quale rileva l'emersione di un nuovo modello di amministrazione «fondato sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere i problemi di interesse generale». Cfr. anche M. Bombardelli, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, 175 ss., che osserva come sia nella «piena parificazione dei cittadini all'amministrazione» che risiede la *ratio* della teorizzazione della «coalizione decisionale» (195-196). Sulla tesi della codecisione si v. anche A. Pajno, *Riflessioni e suggestioni a proposito della legge 7 agosto 1990 n. 241 a due anni dalla sua entrata in vigore*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 658 ss., spec. 664. Tale tesi è stata criticata da E. Casetta, *I profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, 3 ss., per il quale l'idea della contitolarità della funzione è da respingersi perché i privati «non possono sostituirsi all'autorità per prendere una decisione».

⁵² Per un inquadramento sulla crisi sistemica che ha coinvolto l'ordinamento si v. G. Napolitano, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 145 ss., il quale pone in luce come «l'uscita dall'emergenza sanitaria e il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza dipendano in larga parte dalla capacità di affrontare adeguatamente i problemi che da tempo affliggono il funzionamento della pubblica amministrazione».

⁵³ Sulla natura non assoluta del principio di partecipazione si cfr. A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, che rileva come «in casi eccezionali la particolare morfologia procedimentale o l'emersione di particolari esigenze, quali la celerità, la tempestività, la segretezza, determinano la legittima compressione del principio di partecipazione» (1074).

⁵⁴ S. Cassese nel suo contributo *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., 13 ss., spec. 15, osserva che «non minori problemi suscita la partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche quando diviene un surrogato della democrazia. Può, infatti, un gruppo di privati (o meglio, una somma di individui), per quanto ampio, prevalere rispetto ai funzionari pubblici [...]».

Si assiste, così, ad una sorta di tensione, arrivando finanche ad una torsione interna tra alcuni elementi: la debolezza (o, forse solo, reticenza) dell'ordinamento ad assicurare, sul piano concreto, forme attive di partecipazione della collettività alle decisioni di investimento. Questa lacuna, a sua volta, svela la necessità di delineare strumenti finalizzati al coinvolgimento della collettività al "farsi" delle decisioni pubbliche. In questo modo, si registra una sorta di paradosso del sistema considerato che, anche stante la necessità di rafforzare (e, in taluni casi, addirittura assicurare) l'istituto partecipativo, l'ordinamento continua a mostrarsi restio nel procedere in tal senso.

V'è, pertanto, la necessità che si affermi un paradigma di partecipazione inclusiva alle decisioni di investimento e, più in generale, alle politiche pubbliche, che vada nel senso di un potenziamento della portata e dell'ambito applicativo della partecipazione⁵⁵. Riprendendo quanto si è detto nelle riflessioni introduttive, infatti, il PNRR è uno strumento di investimenti e di riforme destinato a modificare profondamente il nostro sistema istituzionale e potrebbe rappresentare una occasione per valorizzare la dimensione della partecipazione intesa «quale "metodo", ancor prima che come "pratica"» nell'ambito di ciascun singolo processo decisionale⁵⁶. Per fare ciò, però, è necessario superare le reticenze presenti nel sistema e consolidare la portata dell'istituto partecipativo, intervenendo primariamente sulle ragioni del suo (ancora attuale) insuccesso.

Tali considerazioni vanno calate nel sistema delineato dal piano, anche considerato che le crisi «possono essere utili per gli ordinamenti giuridici, se intese quali opportunità di crescita e maturazione degli stessi»⁵⁷. Il PNRR rappresenta una imperdibile opportunità per delineare più traiettorie di riforma⁵⁸ che, una

⁵⁵ Sul punto si rinvia alle riflessioni, ancora attuali, di M. D'Alberty, *La 'visione' e la 'voce'*, cit., spec. 33, per il quale «alle obiezioni di quanti sottolineano il rischio di un 'sovraccarico' del procedimento amministrativo che può derivare dal potenziamento della partecipazione [...] può risponderci che è difficile giustificare potestà discrezionali pressoché illimitate che di volta in volta incidano negativamente sulla sostanza delle facoltà di partecipazione».

⁵⁶ Così E. Frediani, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano Nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 336. L'A. prosegue osservando che «solo in questo modo appare possibile recuperare quel clima di fiducia che deve necessariamente connotare il rapporto giuridico-amministrativo in termini sempre più cooperativi, in base a quanto, peraltro, è stato da ultimo rilevato anche dall'OCSE nel Rapporto annuale contenente un primo bilancio sulle politiche connesse al *Recovery Plan* nel nostro Paese».

⁵⁷ A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018, 198. Sulle riforme amministrative si v. L. Torchia, *Riforma amministrativa*, in *Enc. dir.*, Milano, 2022, 993 ss. e B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme: l'innovazione nella pubblica amministrazione*, cit., spec. 81 ss.

⁵⁸ Sul punto, si vedano le riflessioni di G. Piperata, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, cit., spec. 320, il quale osserva come si possa rilevare sin da ora che «l'attuazione del PNRR ci lascerà sicuramente un'amministrazione pubblica molto diversa da quella cui eravamo abituati, un'amministrazione cambiata, sì, ma non complessivamente riformata». Cfr. anche G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., 717, per il quale «[i]n altre parole, le riforme sono in parte un risultato da conseguire, in parte lo strumento per conseguire il risultato». Come rileva M. Clarich nel suo contributo *Perché è difficile fare riforme della pa utili all'e-*

volta superata la crisi, l'ordinamento farà suoi e di cui non si dovrà disfare ed una di queste pare indubbiamente andare nel senso di un necessario potenziamento degli istituti partecipativi⁵⁹. Un tale rafforzamento si pone come imprescindibile e rappresenta il punto di partenza per tentare di superare le ragioni del "fallimento" della partecipazione. In questo modo, potranno così prendere forma decisioni che garantiscano il coinvolgimento effettivo dei privati alle decisioni pubbliche e che siano, pertanto, autenticamente democratiche⁶⁰. Quella del PNRR è, in definitiva, una occasione che non va sprecata ed è una sfida che non solo va colta, ma che va soprattutto vinta.

conomia, in *An. giur. econ.*, 2020, 169 ss., «il vero paradosso delle riforme amministrative risiede in una sorta di «eterno ritorno», per il quale si continua a riformare o a cercare di riformare ciò che poco prima si era già riformato o tentato di riformare». Sulle riforme mancate e spezzate M. Dugato, *Riforme mancate e riforme spezzate*, sulla manutenzione delle riforme T. Bonetti, *La «manutenzione» e la «riforma» delle riforme*, entrambi in *Le riforme amministrative*, a cura di A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Bologna, 2024.

⁵⁹ Per una riflessione più generale sulla necessità di rafforzare alcuni strumenti del diritto amministrativo si rinvia alle osservazioni di M. D'Alberti, *Diritto amministrativo e ripresa*, cit., spec. 8, il quale rileva che il «diritto amministrativo può ambire ad offrire un contributo alla ripresa economica e alla prosperità sociale se riesce a potenziare diversi strumenti, alcuni dei quali hanno dati buoni risultati in passato, nelle fasi "miracolose" dell'economia italiana.

⁶⁰ S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., 40. L'A. osserva come affinché questo possa accadere, vanno superate numerose difficoltà. Sul punto si cfr. anche U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, cit., 779 ss.

Klaudia Kurcani - Abstract

La partecipazione alle decisioni di investimento: il caso del Pnrr

Il contributo esamina le modalità di partecipazione della comunità alle decisioni di investimento, con particolare riguardo al caso del PNRR. Il lavoro si concentra, in particolare, sul coinvolgimento della società civile sia nella fase di preparazione che in quella di attuazione dei contenuti del piano. In conclusione, il contributo riflette sull'adeguatezza e sui limiti dell'istituto della partecipazione nel contesto del PNRR.

Participation in investment decisions: the case of the NRPP

The contribution examines the institution of community participation in investment decisions, with specific regard to the case of the NRPP. The work focuses, more specifically, on the involvement of civil society in both the preparation and implementation phases of the plan's contents. In conclusion, it reflects on the appropriateness and limits of the participatory institution in the context of the NRPP.