



IL FORUM

IL PNRR... E POI?*

Introduzione al *Forum*

TANJA CERRUTI

Il tema che si è deciso di sottoporre alle riflessioni degli Studiosi in questo numero della Rivista concerne il processo di implementazione del PNRR, con particolare riferimento alla sua idoneità a incidere su alcuni snodi fondamentali del nostro sistema costituzionale.

Sin dall’inizio è apparso infatti verosimile che l’imponente “macchina” messa in moto da tale strumento e i vincoli che ne avrebbero dovuto, a vario titolo, scandire l’attuazione avrebbero condizionato il funzionamento dello Stato, nel senso di accentuare tendenze già avviate ovvero di instaurare prassi inedite e di cui sarebbe stato auspicabile il successivo consolidamento.

L’indagine si è concentrata su cinque profili, considerati particolarmente significativi in virtù del loro legame con il PNRR, da un lato, e del loro rilievo negli equilibri istituzionali, dall’altro lato.

Quanto al primo quesito, concernente le ripercussioni dell’attuazione del PNRR sulle dinamiche della forma di governo, sin dalle fasi iniziali è risultato evidente che la necessità di fare fronte agli impegni assunti in sede europea con l’adozione di tale atto avrebbe favorito quella concentrazione del potere decisionale nelle mani del Consiglio dei Ministri e, ancor più, del suo Presidente, con conseguente relegazione del legislativo a un ruolo di secondo piano, che, già latente nel nostro ordinamento, aveva conosciuto un ulteriore rafforzamento proprio durante il periodo pandemico.

Fra le molteplici e attente considerazioni espresse in proposito dagli Studiosi consultati, degne di nota sono quelle che concernono da un lato il fatto che, pur essendo

* Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

la sopracitata tendenza indubbiamente "entrata a regime", con alcune differenze fra le esperienze dei due Governi fino a ora coinvolti, al Parlamento rimane sempre il ruolo di indirizzo e di monitoraggio; dall'altro lato il fatto che "a regime" pare essere ormai entrata anche quell'integrazione fra sistema politico nazionale e sovranazionale che favorisce la preminenza del ruolo del Governo, protagonista del dialogo con le Istituzioni europee, soprattutto nelle decisioni concernenti le risorse finanziarie.

Il secondo quesito riprende il tema della tendenza all'accentramento della gestione in capo al Governo, declinandolo nei rapporti con le autonomie territoriali. Coinvolte solo debolmente prima nelle fasi della redazione, successivamente in quelle della governance del Piano, al quale sarebbero tenute a dare concretamente attuazione, le autonomie pagano il prezzo, come rilevato dagli Autori del forum, della mancanza di scelte coraggiose che portino a riforme strutturali e, comunque, a un loro coinvolgimento nelle decisioni di spesa e allo sviluppo di una progettualità nuova. A tali lacune farebbe invece eco la frequente menzione, nel PNRR, del potere sostitutivo.

Un terzo interrogativo ha riguardato le ripercussioni sui processi di normazione. Lo stretto legame fra questo aspetto e le dinamiche della forma di governo poteva lasciare facilmente presagire un'ulteriore accentuazione di quella tendenza a far prevalere l'uso degli atti con forza di legge sulla fonte parlamentare che connota ormai da tempo il nostro sistema delle fonti. Anche in riferimento a questo profilo, le risposte degli Autori, confermando tale tendenza (e, in taluni casi, l'influenza della dimensione sovranazionale), si soffermano sulle caratteristiche che stanno accompagnando la prassi dell'adozione dei decreti legge, in riferimento alla quale vengono proposti dei correttivi, e dei decreti legislativi, di per sé più adatti dei primi a disciplinare le riforme strutturali.

La quarta sollecitazione riguarda l'attitudine del PNRR a porre rimedio ai divari territoriali, una delle priorità del Piano stesso, con particolare riferimento al settore della sanità.

A proposito di questo obiettivo, le risposte degli Autori mettono in luce le criticità che ne stanno caratterizzando il perseguimento, alimentate dalla difficoltà di allocare effettivamente le risorse nei territori. Imponendo la partecipazione a bandi per i quali gli enti non sono spesso adeguatamente attrezzati, le regole del PNRR sortiscono l'effetto di accrescere non solo la competizione, ma anche quei divari che si volevano invece contrastare, con il conseguente rischio del definanziamento, per il quale non costituirebbe probabilmente una valida compensazione la promessa del subentro di altri fondi europei.

Il definanziamento verrebbe anche a contrastare gli intenti perequativi nel settore della sanità, penalizzato a monte dal mancato raggiungimento di un accordo fra lo Stato e le Regioni e sintomatico, più in generale, delle serie difficoltà a considerare il Piano nazionale come strumento di tutela dei diritti sociali.

L'ultimo interrogativo si appunta sull'idoneità del PNRR a fungere da volano per la semplificazione, obiettivo da tempo perseguito nel nostro Paese forse più a livello di dichiarazioni di principio che con i fatti.

A questo proposito è stata affermata innanzitutto l'opportunità di distinguere la semplificazione normativa – che dovrebbe contrastare l'ipertrofia legislativa da cui è

afflitto il Paese – da quella amministrativa, che si concentra sui procedimenti. Mentre la prima è particolarmente difficile da raggiungere in un contesto in cui, come osservano alcuni contributi, la classe politica mira alla comunicazione più che alla regolazione, anche la seconda – che, rivolgendosi soprattutto all’utilizzo dei fondi, sembra dare migliori prove – dovrebbe secondo altri essere circoscritta al periodo emergenziale. Lo stesso processo di implementazione del Piano non sarebbe poi corredato da adeguate forme di trasparenza.

Guardando alle questioni poste dal Forum con angolazioni e approcci diversi, i contributi restituiscono un quadro indicativo della complessità sottesa al procedimento di attuazione del PNRR e delle relative problematiche. Si ringraziano vivamente i loro Autori, Davide De Lungo, Erik Longo, Cesare Pinelli, Sandro Staiano e Giuseppe Verde, per aver accettato l’invito di condividere le loro riflessioni sulla Rivista.

INDICE

All’indomani dell’approvazione del PNRR era diffusa la convinzione che la sua implementazione avrebbe inciso in modo determinante sotto diversi profili sugli equilibri dell’ordinamento costituzionale e normativo nazionale.

A circa due anni dalla sua approvazione e a fronte delle modifiche che ne hanno più recentemente segnato il processo di *governance*, come valuta le ripercussioni del PNRR:

I Domanda (p. 209 ss.) – Sulle dinamiche della forma di governo?

II Domanda (p. 220 ss.) – Sui rapporti fra lo Stato e le autonomie territoriali?

III Domanda (p. 226 ss.) – Sui processi di normazione?

IV Domanda (p. 233 ss.) – Sul tentativo di porre rimedio ai divari territoriali, che costituisce una delle priorità trasversali del Piano, con particolare riferimento all’erogazione dei servizi sanitari?

V Domanda (p. 237 ss.) – Sul perseguimento di un’auspicabile semplificazione?

I partecipanti al Forum (p. 243)

I Domanda

Sulle dinamiche della forma di governo?

DAVIDE DE LUNGO

Per cogliere appieno l’impatto, soprattutto prospettico, del PNRR sul versante della forma di governo italiana occorre preliminarmente considerare – a mio avviso – la possibile eredità del *Next Generation EU* nell’ambito del processo d’integrazione eurounitaria. Allo stato attuale dei negoziati, il “modello PNRR”, almeno nei suoi tratti essenziali, sembra in predicato di trovare una stabilizzazione non tanto come strumento di gestione delle emergenze e degli *shock* simmetrici o asimmetrici, ma come strumento ordinario all’interno della riforma della *governance* economica europea. Come noto, lo scorso 23 marzo il Consiglio europeo ha approvato le conclusioni dell’ECOFIN, esprimendo gli indirizzi di massima della riforma, conferendo mandato alla Commissione, della cui posizione è stato peraltro tenuto significativo conto, di presentare le conseguenti proposte legislative (poi depositate ad aprile). L’impianto della nuova *governance* – si diceva – sembra accogliere il “modello PNRR”, là dove colloca al centro del congegno la presentazione di piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine (4-7 anni). In ogni piano devono definirsi e declinarsi le raccomandazioni specifiche per Paese, le politiche di bilancio, le modalità di esecuzione dei piani nazionali e il programma per le riforme e gli investimenti. Le stesse conclusioni – nella consapevolezza, e a compensazione, dei condizionamenti che ciò implica sulla sovranità degli Stati – precisano che il quadro di *governance* dovrebbe tenere debitamente conto della necessità di consentire al processo democratico negli Stati membri di definire le proprie politiche economiche, sulla base del principio di “titolarità” delle misure in capo allo Stato. Tutti i piani potrebbero pertanto essere allineati, su richiesta, al ciclo elettorale nazionale, essere riveduti all’insediamento di un nuovo governo o essere aggiornati in circostanze oggettive, sempre mantenendo l’ambizione dell’aggiustamento di bilancio. Come si è osservato, «tale approccio, volto tra l’altro ad evitare il costante slittamento temporale nel percorso di convergenza delle finanze pubbliche nazionali verso obiettivi di stabilità e sostenibilità fiscale, presuppone un adeguato raccordo tra politica di bilancio e riforme strutturali ed un più accentuato orientamento da parte degli Stati membri verso una programmazione di medio termine» [cfr. il *dossier* Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della *governance* economica dell’UE, predisposto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica].

Sarebbe proprio l’eventuale conferma di questi sviluppi – ovviamente non predicibile – lo scenario più significativo sotto il profilo della forma di governo, conferendo più solido ancoraggio alle dinamiche innescate in questi anni dall’elaborazione e attuazione del PNRR.

Uno degli aspetti principali che emerge è senz’altro l’ulteriore conferma delle letture che proiettano ormai la forma di governo e l’indirizzo politico in una dimensione integrata fra istituzioni nazionali e sovranazionali [cfr., fra gli altri, N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*; G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, tutti in D. DE LUNGO – F.S. MARINI, a cura di, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, 2023, 1 ss., 77 ss., 101 ss.].

In proposito, credo che le recenti vicende abbiano rafforzato il ruolo della condizionalità quale congegno (materialmente costituzionale) di relazione fra i due livelli ordinamentali. Beninteso: le clausole e le forme di condizionalità hanno accompagnato sin dall’inizio, con sfumature diverse, il processo d’integrazione europea, e sono del resto uno strumento molto conosciuto negli Stati composti (cui per alcune tendenze l’Unione europea può forse accostarsi, secondo lo schema del c.d. *federalizing process*): l’esempio più noto è probabilmente quello dei *grants in aid* statunitensi. Il PNRR, però, incarna una forma assai compiuta di condizionalità, per il procedimento di formazione del vincolo e di definizione degli obiettivi, per l’impianto di monitoraggio, per il sistema di erogazione dei contributi, per la numerosità di parametri oggettivi al cui riscontro è possibile procedere al pagamento. Tale condizionalità – riproponibile per molti aspetti con i piani nazionali di bilancio a medio termine – può ovviamente influenzare l’identità costituzionale e l’indirizzo politico dei singoli Stati, completando, tramite vincoli volontari assunti dallo Stato, il complesso di condizionamenti giuridici già provenienti dal primato del diritto eurounitario.

Il modello della pianificazione-programmazione per obiettivi su base pluriennale unito al carattere della giuridica vincolatività verso il legislatore, e dunque verso i Governi e le maggioranze parlamentari indipendentemente dalla composizione politica e dal ciclo delle Legislature, lascia intravedere nel PNRR – e, se del caso, nei nuovi piani di bilancio – una modalità di determinazione dell’indirizzo politico vicina alle teorie “normative”, anziché a quelle “esistenziali”. All’evidenza, la peculiarità dell’indirizzo politico così stabilito risiede nell’ampio intervento di soggetti esterni, le istituzioni eurounitarie, nella sua determinazione, e nel fatto che la sua vincolatività poggia, in definitiva, su atti e fonti europee, con la conseguente capacità d’imporsi nel nostro ordinamento con l’efficacia loro tipica. In questo scenario, è evidente che nel confronto a tre fra Governo, Commissione e Consiglio che porta alla definizione del Piano (o in futuro dei piani di bilancio) si spende la gran parte del margine politico-negoziabile; gli obblighi così pattuiti sono spesso cristallizzati in molti, se non in tutti, i loro profili. Non a caso per il Governo, che ha negoziato il Piano ed è responsabile della sua realizzazione, il decreto-legge – con la sua logica del prendere o lasciare – ha costituito finora la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione. La posizione di mediatore dell’Esecutivo e l’elevato tecnicismo dei settori coinvolti dal Piano, a ogni modo, se per

un verso determinano una preferenza naturale per le fonti governative in sede attuativa, per altro verso non si traducono necessariamente nella marginalità delle Camere. In quest’ottica, utile da considerare specie là dove meccanismi di programmazione analoghi a quelli del PNRR dovessero riproporsi, la valorizzazione del loro ruolo non sembra passare per battaglie “di retroguardia”, tese a rivendicare la centralità in un processo di produzione normativa che qui godrebbe di margini di discrezionalità esigui; bensì, nel pieno e consapevole esercizio di due funzioni non meno fondamentali. La prima, a monte, è quella d’indirizzo politico, nella determinazione delle linee essenziali e dei contenuti qualificanti su cui il Governo è abilitato a trattare davanti alle istituzioni eurounitarie: attività rispetto alle quali, nell’elaborazione del PNRR, le Camere hanno già mostrato una certa attenzione. La seconda, a valle, è quella di controllo e monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi e sull’impatto delle politiche pubbliche, particolarmente propiziata dal fatto, inedito, che il Piano prevede indici temporali, qualitativi e quantitativi, su un paradigma ispirato all’ *evidence-based policy making*. Questa seconda funzione, per larghi tratti ancora poco esplorata, pone sfide affascinanti sia, a livello culturale, alla classe politica, che, a livello organizzativo, alle amministrazioni parlamentari.

Almeno un cenno merita poi l’influenza del PNRR sotto il profilo del rafforzamento della posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Rinviando alla ricca letteratura sul tema, vorrei qui solo evidenziare come l’evoluzione della *governance* del PNRR sia passata attraverso una progressiva centralizzazione dei processi di coordinamento politico-amministrativo, in aggiunta a quelli d’indirizzo politico in senso stretto, all’interno della Presidenza: si pensi, in particolare, alle modifiche apportate dal D.L. 13/2023, rispetto all’impostazione in origine prescelta dal D.L. 77/2021, con l’istituzione della Struttura di Missione presso Palazzo Chigi, individuata anche quale punto di contatto con le istituzioni europee, e la ridefinizione del ruolo del MEF. Tale evoluzione ha portato con sé due elementi a mio giudizio significativi in chiave prospettica e di non facile retroversione. Il primo elemento è il rafforzamento della capacità amministrativa della Presidenza, in termini di strutture e personale: il fattore organizzativo è un aspetto determinante, e pregiudiziale, per garantire la stabilizzazione, la sostenibilità e l’effettività delle dinamiche centripete di “presidenzializzazione” dell’Esecutivo che convergono sulla Presidenza del Consiglio, rapportate alla mole degli apparati di altre burocrazie ministeriali e alla forza di “resistenza” che esse sono in grado di contrapporre al possibile drenaggio di funzioni. L’altro elemento è la riconduzione alla Presidenza anche della gestione dei fondi e delle politiche di coesione – operata anch’essa dal D.L. 13/2023 – che definisce così una *governance* accentrata delle rilevanti risorse europee in campo, dotando Palazzo Chigi di una leva finanziaria particolarmente significativa in un panorama generale di ristrettezze di bilancio.

ERIK LONGO

Prima di parlare degli effetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per la forma di governo è necessario focalizzare uno degli aspetti centrali di tutta la vicenda in questione. Il PNRR rappresenta un cambiamento importantissimo per il rapporto – purtroppo difficile – tra le istituzioni nazionali e le istituzioni europee. È in questa ottica che ritengo si debbano individuare gli indizi utili per capire gli effetti del Piano per l’assetto costituzionale e per la “forma di governo”.

Va sgombrato subito il campo, però, da un equivoco: giudicare la governance del Piano come uno strumento di un rinnovamento dei meccanismi di definizione dell’indirizzo politico a livello nazionale è quantomeno fuori luogo. Se cercassimo nella governance del PNRR segni di un qualche cambiamento della forma di governo, resteremmo molto delusi. Fino ad ora le regole di governance del Piano si sono dimostrate “instabili” e “il frutto (...) più di un processo di progressive aggiunte e correzioni che di un singolo intervento risolutivo” [G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023].

È invece la definizione e poi l’attuazione delle misure concrete ad aver assecondato due dinamiche molto note ai costituzionalisti e che intersecano su più livelli l’assetto costituzionale.

La prima dinamica riguarda il livello nazionale: le decisioni sulla allocazione dei fondi e il finanziamento dei progetti sono state attratte al vertice del Governo, determinando un ulteriore rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e dell’apparato amministrativo e dei collaboratori più stretti di quest’ultimo [A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021]. Dal punto di vista della attuazione, il governo sta cercando in tutti i modi di garantire l’equilibrio tra una gestione efficiente dei fondi e il rispetto delle regole europee. Si fatica molto ad assicurare che tutta la popolazione italiana possa beneficiare delle misure previste nel PNRR (si vedano ad esempio gli aggiustamenti in atto che si riferiscono al nuovo REPowerEU istituito dal Reg. (UE) 2023/435).

La seconda dinamica riguarda il dialogo tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati membri. Se leggiamo il Reg. (UE) n. 2021/241 è possibile comprendere che nella costruzione dell’NGEU è stato cercato un equilibrio abbastanza inedito a livello europeo tra tre approcci: il potere degli Stati, il potere del Consiglio e il potere della Commissione. In particolare, la gestione delle misure è stata lasciata agli Stati con l’intervento decisivo del Consiglio. Alla Commissione sono stati lasciati alcuni poteri amministrativi, mentre al Parlamento è stato affidato un ruolo solo di controllo con alcuni limiti.

Sono gli stessi regolamenti europei a stabilire che l’impiego e il controllo dello strumento di ripresa e resilienza sia a carico dei singoli Stati membri, pur all’interno di un meccanismo di condizionalità *ex ante* e di un potere di verifica e controllo finale in capo alla Commissione.

La previsione che chiude il considerando n. 18 del Reg. n. 2021/241 esprime in maniera chiara tale quadro: “fatto salvo il diritto della Commissione di intervenire in caso di frode, corruzione, conflitto di interessi (...), i pagamenti non dovrebbero essere

soggetti a controlli sui costi effettivamente sostenuti dal beneficiario” (intendendosi come tale il singolo Stato membro). Sulla base di questo principio, poi declinato nell’art. 22 dello stesso Reg., è stabilito che i fondi sono totalmente gestiti dagli Stati membri. La responsabilità e i poteri della Commissione si fermano infatti ai controlli di tipo formale e sostanziale (nella erogazione delle rate, per esempio), e l’ultima parola spetta comunque al Consiglio nel caso di conflitto (v. art. 23 dello stesso Reg.).

Se leggiamo questa dinamica alla luce della categoria “forma di governo”, la prima domanda che dobbiamo porci è quella di capire come l’Italia si adatterà alla nuova configurazione istituzionale “poliedrica” (non certamente federale come taluno ha indicato) che mira a salvaguardare sia il potere degli Stati sia l’equilibrio tra istanze “comunitarie” e “intergovernative”.

Altro aspetto essenziale riguarda le conseguenze in termini finanziari ed economici che dovrebbero derivare dalle misure adottate a livello europeo. Qui il problema principale è capire quale sarà la “path dependancy” in termini di politiche di bilancio europee derivanti dal NGEU. Sappiamo che il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell’UE ha permesso di plasmare l’intero processo di programmazione finanziaria europea (finalmente) su un modello di espansione fiscale (un obiettivo che purtroppo non è stato sempre esplicitato in maniera chiara nei documenti programmatici del Consiglio e nei Regg. UE nn. 2020/2094 e 2021/241 ora).

Va ricordato che, nello specifico, il Dispositivo di ripresa e resilienza è stato adottato nel dicembre 2020 come iniziativa eccezionale e *una tantum* che consente di aumentare i pagamenti fino al dicembre 2026. Le risorse totali disponibili per gli impegni di bilancio per il periodo 2021-2027 sono state portate a 1.800 miliardi di euro, quasi raddoppiando gli importi del precedente quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Questa radicale espansione ha innescato nuove modalità di spesa dei fondi, incidendo però sulle relazioni tra le istituzioni dell’UE e tra i diversi livelli territoriali di governo. I cambiamenti che ne stanno derivando fanno emergere importanti idee sia relativamente al modo in cui è concepito il sistema dei controlli e gli equilibri costituzionali, sia rispetto alle modalità con le quali vengono perseguite l’integrazione sovranazionale e la cooperazione intergovernativa. Se questa graduale sovranazionalizzazione dei sistemi di spesa pubblica verrà portata avanti (e non lo sappiamo ancora), si può ragionevolmente immaginare che tutto il quadro costituzionale europeo – volto a garantire la legittimità democratica – verrà interessato [M. KUMM, *The best of times and the worst of times: between constitutional triumphalism and nostalgia*, in *The twilight of constitutionalism?*, a cura di Dobner, P. e Loughlin, M., Oxford, Oxford University Press, 2010.].

Pur essendo un programma concepito in una logica *una tantum*, si è creato un precedente che potrebbe preannunciare un cambiamento duraturo e strutturale a livello UE. È stata aperta una via per garantire risposte simili in caso di futuri *shock* economici e, considerando il peso che hanno avuto in passato scelte di questo genere in materia di integrazione europea, i cambiamenti istituzionali introdotti potrebbero aprire a trasformazioni ancora più strutturali. D’altronde, la storia ci testimonia che gli aumenti

della spesa pubblica tendono a mantenersi per tempi lunghi. Si pensi al New Deal negli anni trenta del secolo scorso o agli aumenti di bilancio mantenuti dopo la seconda guerra mondiale.

Non è certo una coincidenza da trascurare che nel 2024 ci saranno le elezioni europee e la spesa pubblica sovranazionale potrà diventare l'argomento decisivo per definire un nuovo equilibrio tra le forze che spingono verso più poteri nazionali ovvero verso un'intensificazione del metodo intergovernativo o addirittura comunitario. Ciò che è certo, comunque, è che da queste elezioni deriverà un nuovo quadro costituzionale europeo e un nuovo volto istituzionale per l'Unione (anche in mancanza di una riforma dei trattati [A.M. PORRAS-GÓMEZ, *The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2023, 1-24]).

Vale la pena chiedersi allora, non retoricamente, quale sarà l'incidenza di tale assetto delle politiche di bilancio a livello nazionale. Si può immaginare che avrà un'incidenza notevole, ad esempio, sulle logiche di aggregazione delle maggioranze, sulle procedure parlamentari, sui rapporti tra i ministeri e tra questi e la Presidenza del Consiglio, sul potere di garanzia e la tenuta istituzionale complessiva della Presidenza della Repubblica, ecc. Se il nostro Paese è il primo beneficiario di tutte le misure indicate, vorrà dire che è quello più esposto ai riflessi attuali del cambiamento costituzionale europeo, come pure evidentemente il successo o l'insuccesso del PNRR italiano sarà il segnale più importante sia per indirizzare le future politiche monetarie, economiche e fiscali a livello UE sia per capire se la logica del potenziamento dei governi nei processi deliberativi funziona davvero e fino in fondo.

CESARE PINELLI

Di seguito una premessa di ordine generale, per poi passare a una risposta specifica alle domande 1) e 2).

Lo studio delle conseguenze dell'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul nostro assetto istituzionale non potrebbe neanche cominciare, se non ci chiedessimo quale fosse (e in grandissima parte qual è) lo stato delle pubbliche amministrazioni italiane, in quanto prime destinatarie delle prescrizioni indicate dal piano.

In estrema sintesi, possiamo rispondere che, al di là delle note assai consistenti differenze fra loro, esse mostravano tutte un duplice gap strutturale rispetto all'impostazione fondamentale del *Next Generation EU* (NGEU). Da una parte una grande sfiducia nell'idea stessa di programma o di piano, maturata a seguito del fallimento dei tentativi degli anni Sessanta e Settanta. Dall'altra, l'abitudine ormai contratta da trenta anni a non spendere, o a cercare di spendere entro i limiti segnati dai piani di rientro dal debito definiti con l'Unione europea. Col risultato di non riuscire a registrare il cambio di paradigma intervenuto nell'approccio dell'Unione alla politica economica dalla pandemia in poi [F. BILANCIA, in *Diritto pubblico*, 2021, 41 ss.].

Il congiunto operare delle due attitudini basta a mostrare una significativa lontananza dai presupposti anzitutto culturali del NGEU. Si tratta, in ambedue i casi, di attitudini esogene alle pubbliche amministrazioni, dovute almeno in parte a un ripiegamento della classe politica nazionale di fronte alle sfide interne ed esterne intervenute a partire dai primi del secolo. Comunque, è difficile negare quella lontananza, e con essa l’oggettiva difficoltà di riconvertire in poco tempo, nel tempo richiesto dalle scadenze previste nel PNRR, un approccio come quello mediamente desumibile sul punto dai comportamenti delle amministrazioni centrali e locali.

D’altra parte l’idea – ben chiara nell’impostazione del Governo Draghi – che il governo potesse “saltare” le amministrazioni responsabili dell’attuazione degli obiettivi fissati nel PNRR attraverso la formazione di strutture parallele caratterizzate da elevate competenze tecniche, non ha fatto molti passi avanti. Non li ha fatti solo per via della caduta del Governo Draghi, o anche per ragioni di ordine strutturale? Occorre tornare alla inedita composizione e strutturazione di quel governo.

La formazione del Governo Draghi fu esplicitamente indirizzata all’attuazione del PNRR, anzitutto per la necessità di rispettare le prescrizioni anche di carattere organizzativo che venivano poste dal Regolamento n. 2021/241, sul NGEU, e dalle linee guida del RRF, in particolare per quanto riguarda l’istituzione di una autorità in grado di porsi quale interlocutore unico della Commissione e di una autorità indipendente preposta all’audit e ai controlli. Ma nelle scelte che contraddistinsero la formazione di quel governo non era difficile intravedere la consapevolezza della necessità di superare le strozzature dei processi decisionali, se non anche le duplicazioni, che hanno a lungo caratterizzato il rapporto governo-amministrazione.

Il disegno delle strutture di vertice (Cabina di regia, Tavoli permanenti, Ufficio per la razionalizzazione), ma anche la nomina di personalità ad elevata legittimazione tecnica a capo di dicasteri più direttamente connessi all’attuazione del PNRR (non solo il Ministro per l’economia, ma anche, ad es. quelli per l’innovazione tecnologica e per l’ambiente), vanno annoverati fra i segnali maggiori di un accentramento del potere nelle mani del Presidente del Consiglio.

Se questa innovazione era incontroversa, maggiori dubbi poteva suscitare la sua capacità di durare nel tempo. Eppure proprio sul punto si registrarono convergenze fra quanti salutarono l’innovazione con animo ben diverso. Parlando della Cabina di regia e del Tavolo permanente, si diceva: «Siamo dunque davanti a organismi molto importanti, composti da persone la cui responsabilità si indirizza solo al piano, ai suoi obiettivi, al suo “cronoprogramma”, e che, se cambiasse il Governo, potrebbero avere una funzione di stimolo se non anche di controllo nei confronti del nuovo Esecutivo, se questo fosse meno impegnato dell’attuale nella realizzazione del Piano. Perciò mi sembra che li si potrebbe chiamare gli angeli custodi del Pnrr» [S. NICCOLAI, in *Rivista AIC*, 3/2022, 227]. Altri osservavano più in generale che «l’emergenza pandemica e il PNRR hanno innestato processi politici, intensi e di lungo periodo: ben al di là di una congiunturale verticalizzazione dell’esecutivo. In questi processi, il “vertice di Palazzo Chigi” appare certo rafforzato dal nuovo imponente apparato strutturale del PNRR. Ma di esso si

avrebbe una visione parziale se limitata all'ordinamento interno: in effetti esso risulta strumentale al ruolo istituzionale del presidente del consiglio nel Consiglio europeo, compartecipe (con potere di voto e di veto) delle decisioni sugli "impulsi" da dare allo sviluppo dell'Unione e sui relativi "orientamenti e priorità politiche generali" (art. 15 TUE). È in tale contesto che è nato infatti il Next Generation UE» [A. MANZELLA, in *Federalismi.it*, 19/2022, 151].

A distanza di un anno, è facile notare come l'accentramento dei poteri relativi all'attuazione del PNRR sia bensì rimasto nelle mani del Presidente del Consiglio, ma in un quadro istituzionale che per il resto ha riportato il più possibile le competenze dove erano prima dell'approvazione del PNRR. Che dunque non ha avuto angeli custodi: la forza di un nuovo mandato elettorale li ha semplicemente travolti. Le ragioni del "primato della politica" sono così tornate a confliggere con quelle della continuità amministrativa. Se lo smantellamento delle strutture di vertice stabilite dal Governo Draghi è avvenuto in nome del primo, i tempi richiesti per ripristinarne una pienamente funzionante si stanno rivelando molto lunghi, con una corrispondente grave interruzione dei processi decisionali e di controllo di vertice nell'attuazione del PNRR.

I riflessi di quanto detto non sono mancati sul fronte della dinamica dei rapporti col Parlamento. Il quale, se durante il Governo Draghi si trovava a difendere i propri poteri di controllo, come in parte è avvenuto con la previsione di obblighi per il governo di mettere a disposizione delle commissioni parlamentari competenti ogni elemento utile all'esercizio di un'attività di monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR (l. n. 108 del 2021), durante il Governo Meloni non ha ovviamente perduto tali poteri, ma li esercita in uno scenario politico-istituzionale contrassegnato da un lato dal ritorno alla tradizionale dialettica fra maggioranza e opposizione, e dall'altro da una nota consistente riduzione del numero dei parlamentari, che obbliga a rivedere in profondità la stessa impostazione dei lavori delle camere.

SANDRO STAIANO

Il rapporto tra attuazione del PNRR e dinamiche della forma di governo è biunivoco: è la configurazione della forma di governo a conformare l'attuazione in Italia del programma *Next Generation EU* (NGEU); e poi questa retroagisce sulle dinamiche della forma di governo, mettendone in luce gli elementi critici e accentuandone le connotazioni.

Tali dinamiche sono determinate dal contesto partitico, che è stato attraversato da tumultuose trasformazioni, fino a esiti di elevata instabilità, che perdurano, per ragioni strutturali, nonostante l'apparente solidità della compagine governativa sortita dalle elezioni politiche generali del 2022, corrispondente in tutto a uno dei cartelli in competizione (anzi all'unico cartello dotato di una effettiva forza competitiva, essendosi rivelate le altre forze del tutto prive di capacità di coalizione).

Quando è intervenuta la pandemia, il tessuto convenzionale che aveva a lungo orientato le relazioni partitiche e contribuito a determinare le coalizioni di governo,

demarcando i confini tra maggioranza e opposizione in Parlamento, si era già dissolto, rendendo perfettamente fungibili tutte le forze parlamentari nel sostegno al Governo e nella presenza in esso, con la conseguenza di una permanente esposizione alla crisi, e con l’attribuzione anche a forze di scarsa consistenza numerica di un elevato potere di coalizione. L’emergenza sanitaria non ha che accentuato tali tratti del sistema: ha accentuato i “poteri di cartello”, rendendo, in una prima fase, non praticabile, se non come esito davvero estremo e dirompente, lo scioglimento anticipato delle Camere. La posizione di ciascuna forza nello schieramento ideologico e politico – definito dalla tradizione, dall’insediamento sociale, dall’elettorato di riferimento – è diventato, provvisoriamente, irrilevante nella costituzione della compagine governativa e nella determinazione degli equilibri parlamentari.

E, infatti, il Governo in carica a cavallo del prodursi della pandemia è stato spazzato via dalla pressione di un blocco di forze fino a quel momento non incluso nelle decisioni intese a fronteggiare l’emergenza, soprattutto di tipo economico, e riguardanti l’impiego delle risorse rese disponibili in Europa. Ma il nuovo Governo ha potuto comprendere quasi tutte le forze parlamentari rilevanti, anche quelle che avevano fatto parte in posizione di preminenza della compagine precedente (salvo un partito dichiaratamente antisistema, orientato a ottenere una rendita di posizione politica ed elettorale di posizione derivante dalla solitudine all’opposizione: obiettivo poi effettivamente conseguito). E ha recato i segni di tutti i richiamati elementi di contesto: debolezza delle *leadership* nei confronti della *premiership*, determinata e sostenuta eminentemente dal Presidente della Repubblica, a sua volta messo al centro delle dinamiche della forma di governo dalla perdita di ruolo dei partiti. Dunque, per la missione specifica commessa al Governo – contrasto della pandemia e attuazione del PNRR – il Presidente del Consiglio ha potuto scegliere in autonomia i Ministri più direttamente coinvolti, in base a criteri di competenza tecnica e di consentaneità ideologica e culturale. Tutto il resto è stato distribuito tra i partiti. Si è in tal modo costituito un Governo a cerchi concentrici, il cui primo motore è stato il Presidente del Consiglio, in quello più stretto si è concentrata la decisione maggiore nell’attuazione del PNRR, e in quello più largo si è svolta la mediazione con e tra i partiti, ciascuno dei quali è stato orientato dall’esigenza di rispecchiare le pulsioni dei propri elettorati, attuali e potenziali, al cospetto dei quali hanno dovuto inscenare un ruolo di rilievo nei processi decisionali in atto.

Quando, piuttosto bruscamente, nell’estate del 2022, si apre una crisi non remediabile e le elezioni anticipate danno un esito molto netto, consentendo la rapida formazione di un governo a quell’esito pienamente allineato per composizione politica, non per questo i fattori di instabilità risultano superati: all’elettorato continuano a essere presentati cartelli, non coalizioni, cioè aggregazioni forzosamente realizzate per competere (e chi non riesce a fare cartello, soccombe). Da ciò derivano dinamiche dissolutive, destinate a manifestarsi più o meno avanti nel tempo. Ma esse all’inizio rimangono sullo sfondo. Il nuovo Governo è ancora dominato, come l’ultimo della precedente legislatura, dalla figura del Presidente del Consiglio, ma in forme e per cause diverse: nel primo caso per l’altezza delle competenze tecniche e per il prestigio

internazionale della persona, che legittima il sostegno costante del Presidente della Repubblica; nel caso più recente per la presa forte e diretta sul Governo del Presidente del Consiglio, che è anche il *leader* del partito personale indiscusso vincitore delle elezioni. Quanto al PNRR, la concentrazione nel Presidente del Consiglio del potere di condurre il processo di attuazione, si conferma e si accentua: l'apparato ministeriale e politico-istituzionale ingaggiato a tal fine è di diretto e stretto riferimento per il vertice del Governo; in particolare la competenza specifica è concentrata in un singolo ministro, che, per appartenenza partitica e relazioni personali, si riconduce al Presidente del Consiglio.

L'entità delle risorse impiegate nell'attuazione del PNRR e la rilevanza politica del processo in cui essa si realizza rafforzano ulteriormente la posizione del Presidente del Consiglio nell'organo complesso Governo; ma sono, a loro volta, capaci di fratturare la coesione del partito maggiore con i partner-competitori del cartello elettorale.

Che tale sia il contesto dei poteri implicati nell'attuazione in Italia del programma NGEU è comprovato dalle sorti della “governance” costruita dal decreto-legge n. 77 del 2021, convertito nella legge n. 108 del 2021: la “responsabilità di indirizzo del Piano” è attribuita al Governo, in particolare alla Presidenza del Consiglio. Presso questa è istituita una “Cabina di regia”, struttura flessibile, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti per i temi affrontati e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quando siano esaminate questioni di competenza regionale e locale, nonché i Presidenti delle Conferenze su questioni di interesse di più Regioni o Province autonome. Il quadro centrale è completato da una Segreteria tecnica, destinata a durare in carica fino al completamento del PNRR (31 dicembre 2026), da una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, da un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni consultive, al quale siedono rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'Università e delle ricerca scientifica e della società civile. I controlli – monitoraggio e rendicontazione – sono affidati al Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF, mentre un Ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato ha funzioni di audit e di monitoraggio anticorruzione (una descrizione organica della «governance del PNRR» è nel *Dossier* n. 394 dell'8 giugno 2021, a cura dei Servizi Studi della Camera e del Senato).

In astratto, sembrerebbe dunque configurarsi un modello di articolazione endogovernativa dei poteri e l'apertura alla negoziazione Stato-Regioni nell'attuazione del PNRR (il metodo della negoziazione, allora informale, aveva caratterizzato tutta la fase delle misure di contrasto della pandemia). O, almeno, la disciplina apprestata dal d.l. n. 77 del 2021, sembra contrassegnata da potenzialità applicative non necessariamente centralistiche.

Potenzialità disperse: prudentemente già l'ultimo Governo della passata legislatura, stornando i rischi della collegialità e dell'apertura alle autonomie come soggetti della partecipazione, ha pretermesso la Cabina di regia, la quale ha assunto

stabilmente un ruolo marginale nel processo di decisione, sempre più accentrato monocraticamente nell’ambito dell’organo Governo. Allo stato, l’attuazione del PNRR è saldamente nella sfera d’azione del partito maggiore della compagine governativa, nell’ambito di una competizione serrata tra i *partner* di questa.

GIUSEPPE VERDE

Come è noto l’Unione Europea ha proposto un programma straordinario di investimenti per 750 miliardi di euro. Il *Next Generation EU* (unitamente al *Multiannual Financial Framework* in seno al budget UE 2021 – 2027) ha, infatti, innovato il quadro pluriennale finanziario 2021-2026 ed ha consentito agli Stati membri di presentare un Piano di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Plan*).

La definizione del Pnrr risponde alle previsioni di cui agli articoli 17 e 18 del Regolamento (UE) 2021/241. È previsto che la Commissione valuti il Piano (art. 19) in riferimento alla sua efficacia, pertinenza e coerenza, tenendo conto anche degli impegni assunti da Governo e Parlamento sull’impatto duraturo delle misure previste e sui tempi di realizzazione degli impegni.

Una volta completata la valutazione, su proposta della Commissione, il Consiglio approva mediante decisione di esecuzione, la valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza presentato dallo Stato membro (art. 20) che potrà essere modificato solo in presenza di “circostanze oggettive” in quanto la Commissione potrà respingere la richiesta di modifica avanzata dallo Stato membro «se ritiene che i motivi adottati dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente piano per la Ripresa e la Resilienza» (art. 21).

L’art. 24 del Regolamento prevede poi l’ipotesi che la Commissione sospenda l’erogazione delle risorse attese ove «i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio ... non sono stati conseguiti in misura soddisfacente». La disciplina regolamentare comprende anche la riduzione proporzionata dei finanziamenti (nel caso in cui lo Stato non abbia adottato le misure necessarie richieste dalla Commissione) e, infine, se non si registrano “progressi concreti”, si può giungere alla risoluzione degli accordi di prestito con il conseguente disimpegno del contributo finanziario e al recupero del prefinanziamento accordato (art. 24).

Il decreto-legge 152/2021 (all’art. 9 bis, comma 2) si ricollega all’art. 21 del Regolamento in tema di modifiche al Pnrr e prevede che *il Governo trasmette alle Camere, prima del suo invio alla Commissione europea e in tempo utile per consentirne l’esame parlamentare, la proposta di un piano per la ripresa e la resilienza modificato o di un nuovo piano per la ripresa e la resilienza.*

La disposizione appena richiamata definisce i rapporti fra Governo e Parlamento in riferimento alle modalità da seguire prima della formale trasmissione del Pnrr alla Commissione. La procedura è estremamente sintetica: il Governo avanza la proposta del Piano che sarà trasmessa alle Camere per l’esame parlamentare.

In merito all’approvazione del Pnrr, il Governo Draghi ha trasmesso al Parlamento la proposta del Piano alle Camere in data 25 aprile 2021. Successivamente alle comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato (avvenute nei giorni 26 e 27 aprile) del Presidente Draghi, i due rami del Parlamento hanno approvato due rispettive risoluzioni parlamentari e il 30 aprile il Pnrr è stato formalmente trasmesso alla Commissione europea.

Quanto appena detto potrebbe ingenerare l’idea che il “passaggio” parlamentare del Piano si sia ridotto ad un aspetto meramente formale. In soli tre giorni le Camere non avrebbero potuto avere piena consapevolezza dei contenuti del piano, né avrebbero potuto stravolgere le misure e gli obiettivi per come definiti nella proposta avanzata dall’esecutivo. L’approvazione parlamentare – necessaria in ragione di quanto previsto dal Regolamento UE 241 e dal d.l. 152 – non sarebbe stata in grado di incidere sulla struttura di un documento molto articolato.

Le ultime fasi dell’approvazione del Piano italiano potrebbero lasciare immaginare che il rapporto fra Governo e Parlamento si sia concentrato solo nei giorni compresi tra la presentazione alle Camere e la successiva trasmissione. Al contrario deve rammentarsi che Governo e Parlamento hanno promosso un confronto che ha preso avvio nel settembre del 2020 e che si è tradotto nella presentazione (in data 15 gennaio 2021) da parte del Presidente del Consiglio Conte al Parlamento della proposta del Piano di nazionale di Ripresa e Resilienza.

La crisi dell’esecutivo guidato dal prof. Conte e l’avvio del Governo guidato dal Presidente Draghi hanno certamente inciso sulla definizione delle misure e degli investimenti senza però stravolgere i contenuti che via via si erano affinati nel corso della collaborazione Governo – Parlamento avvenuta tra il settembre del 2020 e il gennaio del 2021.

Discorso in parte analogo deve essere svolto per le modifiche apportate al Pnrr formalmente definite nello scorso mese di agosto.

Probabilmente nella disciplina desumibile dal Regolamento UE 241 le modifiche al Piano, seppur previste non erano considerate come auspicabili. Il rilancio sociale ed economico dei Paesi membri dell’UE immaginava la definizione di piani con obiettivi precisi e dettagliati nei temi e nei costi. Su tutto ciò avrebbe vigilato la Commissione consapevole dei poteri di controllo che il Regolamento 241 le assegna.

II Domanda

Sui rapporti fra lo Stato e le autonomie territoriali

ERIK LONGO

La risposta a questa domanda intende condensare tre profili diversi dell’indagine giuspubblicistica sul PNRR, guardando non al contenuto del Piano ma al metodo con il quale è stato deciso e alla sua attuazione. Si distingueranno questi tre profili concettualmente, anche se sono tra di essi reciprocamente legati.

Il primo profilo che si intende sottolineare rispondendo a questa domanda riguarda il metodo di governo che la predisposizione del PNRR ha seguito. Da quanto si può ricostruire, nella fase di costruzione del Piano è stata abbandonata la prassi delle decisioni prese di concerto fra governo, regioni e autonomie che aveva caratterizzato il periodo precedente di spesa dei fondi europei. Agli enti locali e alle regioni è stata data pochissima voce non solo nella fase di redazione (non diversamente da ciò che è successo in altri paesi europei), ma anche nella fase di attuazione, soprattutto con riferimento allo scarso coordinamento tra centro-periferia. Ciò che emerge è un’impostazione fortemente centralizzata della *governance* del Piano caratterizzata da un accentramento sul Governo dei poteri di attuazione del Piano e da un coinvolgimento passivo delle autonomie territoriali. Esse, infatti, nonostante siano titolari di progetti connessi all’attuazione del PNRR, partecipano con funzioni meramente consultive al “Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale” e solo laddove “si tratta di materie nelle quali le Regioni e le Province autonome vantano uno specifico interesse” (Art. 2 comma 5 del d.l. n.77/2021).

La necessità di operare velocemente ha, tuttavia, imposto di inserire all’interno del Piano soprattutto progetti già in essere a livello locale e regionale. Per gran parte dei primi due anni, infatti, il PNRR ha finanziato progetti già in agenda (un’operazione chiamata da qualcuno “retrospettiva”), dimostrandosi così un contenitore di scelte non in linea con un vero e proprio “rilancio” in controtendenza con il passato e con la crisi in atto. Sul piano dell’analisi delle politiche pubbliche, questa scelta è molto difficile da valutare, perché si tratta di un’operazione prettamente finanziaria che alimenta il debito pubblico non sempre generando investimenti redditizi. Lo stesso possiamo dire sul piano costituzionale, perché si dimostra agli antipodi dei meccanismi di “collaborazione” instaurati (a fatica) negli ultimi venti anni grazie agli indirizzi della Corte costituzionale.

Il secondo profilo di indagine riguarda la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni rispetto a una così imponente iniezione di risorse pubbliche. Molti commentatori sono stati parecchio scettici rispetto al Piano quando si è trattato di evidenziare che esso non aiuta ma anzi acuisce i vizi di cui è affetta l’amministrazione italiana. Le nostre amministrazioni si trovano infatti a gestire un’ingente quantità di risorse senza avere una “reale capacità di spesa” [F. DI MASCIO, A. NATALINI, *L’attuazione del Pnrr dal governo Draghi al governo Meloni: le pubbliche amministrazioni sotto stress per eccesso di risorse*, in *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni*, ed. 2023, a cura di F. Genovese, S. Vassallo, Bologna, 2023.]. La sfida al cambiamento innescata dal PNRR avrebbe dovuto mettere in grado le amministrazioni, soprattutto locali e specialmente al Sud, di evolvere verso una cultura della spesa pubblica più efficiente, maggiormente capace di progettualità e capacità attuativa. Il Piano stesso assume una cultura del “risultato” concreto ma non offre gli strumenti di evoluzione per realizzare lo scopo. Si stabilisce che il decorso delle “azioni intermedie” si realizzi dal punto di vista temporale con cadenzata regolarità, ma non si offrono ai soggetti attuatori nuovi strumenti e tecniche per far evolvere i controlli e realizzare un vero monitoraggio delle azioni. Sebbene le erogazioni monetarie siano

state ancorate al raggiungimento di risultati intermedi, come avviene ad esempio per il momento esecutivo delle opere pubbliche, non si comprende come queste strategie si applichino ai programmi di spesa e alla realizzazione sistematica degli obiettivi. Chi sta realizzando un progetto che attiene alle missioni relative alla ricerca scientifica sa di cosa sto parlando. Non abbiamo chiaro come il nostro contributo si colloca all'interno di un quadro di impegni più vasto e come rispondiamo alle necessità europee, se non mediante l'attivazione di nuovi posti di lavoro.

Malgrado il limite, però, il PNRR non può essere derubricato a mero strumento di programmazione pluriennale di azioni e interventi finanziati. Ma è altrettanto vero che il sistema istituzionale e amministrativo non appare ancora pronto a reggere la poderosa sfida. Come si cercherà di indicare successivamente, anche la digitalizzazione non si realizza solo con un maggiore investimento e con regole più chiare; occorre una diversa consapevolezza culturale circa i processi per metterla in atto e trarne vantaggio (un esempio interessante di ciò si può trovare nella digitalizzazione dei processi giudiziari).

Il terzo profilo che si vuole sottolineare, concerne più da vicino gli enti locali. Il PNRR investe circa quaranta miliardi nei confronti degli enti locali. Il Piano, tuttavia, prevede la realizzazione di progetti che possono fare riferimento solo a investimenti in conto capitale. Ciò ha determinato un disincentivo a presentare (nuovi) progetti da parte di quelle amministrazioni che non hanno a bilancio i fondi necessari per finanziare a regime il funzionamento delle opere pubbliche relative o che non hanno personale a sufficienza per gestire le nuove opere. Il pieno impiego infatti richiederebbe un aumento della capacità annua di investimento dei Comuni di almeno il 60% (fonte Cassa depositi e prestiti).

Parliamo quindi di una massa di risorse enorme in un lasso di tempo troppo ristretto in cui l'Italia dovrà dimostrare inedite capacità e uno sforzo organizzativo e gestionale caratteristico delle situazioni di emergenza.

Malgrado siamo di fronte a un flusso di risorse che, almeno in parte, può colmare il fabbisogno di investimento rimasto insoddisfatto negli ultimi decenni, resta comunque il fatto che i comuni, specie quelli con minore capacità organizzativa, sono chiamati a impiegare ingenti risorse in maniera veloce senza avere una reale capacità di saper sostenere una così imponente mole di investimenti.

CESARE PINELLI

Il 28 maggio 2021, subito dopo la pubblicazione del decreto-legge sul PNRR, un comunicato della Conferenza delle Regioni ne lamentava le «criticità in ordine alla compatibilità costituzionale delle norme introdotte. Non può che ritenersi che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione Europea che ha rilevato la necessità di una governance multilivello dei Piani nazionali».

L’estraniamento delle autonomie territoriali dalla fase ascendente di elaborazione del PNRR appare innegabile. Le previsioni del piano in ordine al riparto di competenze Stato-regioni-autonomie locali risultano poi fortemente marcate dalla previsione di poteri sostitutivi dello Stato, questa volta in stretta attuazione dell’art. 120, primo comma, Cost. Per il resto si registrano “deboli forme di coordinamento del sistema delle Conferenze” in luogo di un suo possibile più impegnativo coinvolgimento nella forma delle intese [E. CAVASINO, in *Rivista AIC*, 3/2022, 257].

Le considerazioni ora svolte, e condivise dai costituzionalisti che si sono pronunciati in proposito, non possono però concludere il discorso. O meglio, possono concluderlo a condizione di limitarsi a un riscontro meramente testuale come quello operato dalla Conferenza delle Regioni per comprensibili ragioni d’ufficio. Per il resto si può invece guardare, come ho fatto prima a proposito delle pubbliche amministrazioni, alla condizione in cui versavano i rapporti Stato-Regioni al momento del varo del PNRR.

L’aspetto maggiormente significativo a tale proposito è costituito dalla debolezza con cui il principio di leale collaborazione viene attuato, del tutto a prescindere dalle richieste della giurisprudenza costituzionale. Nella prassi, il sistema delle Conferenze, oltre ad essere l’unica sede in cui il sistema si estrinseca coinvolgendo l’insieme delle autonomie territoriali, presenta limiti di funzionamento tali da richiederne un consistente ripensamento [C. PINELLI, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022].

Alla luce di quanto detto, e tenuto conto altresì che da questo punto di vista il PNRR si presenta come l’ennesima emergenza verificatasi nel nuovo secolo, non dovrebbero stupire le scarse attenzioni in esso riservate alle autonomie territoriali [L. FERRARO, in *Passaggi costituzionali*, 2/2021, 125 ss.].

SANDRO STAIANO

Regioni, Province autonome ed enti locali sono stati individuati, accanto alle amministrazioni centrali, come soggetti della realizzazione operativa del PNRR. E come componenti dell’organismo di governo del processo di attuazione nella Cabina di regia. Di quest’ultima si è detto.

Quanto all’attuazione nei progetti e nelle opere, i maggiori punti critici, come era ampiamente previsto, si sono riscontrati nella tenuta del sistema amministrativo, soprattutto in quello locale, e in ispecie nel Mezzogiorno (con diversità di rendimento, in ragione delle diversità di dimensione demografica, di composizione economica dei territori, di peculiarità dei singoli apparati), sotto il peso della gran mole di risorse da utilizzare e della complessità dei procedimenti da mettere in opera.

Anche sul versante dei rapporti centro-periferia il rendimento del processo di attuazione del PNRR sconta le scelte di fondo che sono state compiute, o, forse è più utile rilevare, le scelte possibili che sono state scartate: si è deciso di non introdurre nell’immediato, come le circostanze politiche avrebbero consentito, riforme strutturali

nell’ordinamento amministrativo, i cui contenuti la dottrina amministrativistica aveva da tempo sedimentato, ma di prevedere procedure straordinarie pensate solo per l’attuazione del PNRR; si è deciso di non istituire una struttura tecnica centralizzata capace di sostenere in prima istanza, ma anche di sostituire con tempestività ed efficacia i soggetti dell’autonomia locale nel loro ruolo di attuatori (quanto al Mezzogiorno, il modello della prima Cassa avrebbe potuto essere il precedente storico di riferimento): tale non è, ovviamente, la ridondante e sterile Cabina di regia.

Tali scelte sono ascrivibili all’ampio novero degli errori strategici: la debolezza strutturale, sempre più grave nel tempo, dell’amministrazione italiana, e in particolare il deficit di capacità progettuale e realizzativa delle amministrazioni locali si sono rivelati fattori preclusivi di un’attuazione del PNRR efficiente e conforme ai tempi prescritti (secondo le analisi dell’ Ufficio parlamentare del bilancio, i soli Comuni avrebbero dovuto attivare oltre 70 miliardi di investimenti entro il 2025). L’innesto, in misura per vero assai modesta, di nuovo personale nei vecchi apparati non è certo valso a migliorare apprezzabilmente la performance degli uffici, non essendo realistico pensare a un’integrazione istantanea, anche al cospetto delle prevedibili resistenze e vischiosità degli *incumbent*. I definanziamenti del PNRR, che investono in misura ragguardevole i soggetti attuatori nel sistema delle autonomie, sono, in larga parte, l’indesiderata conseguenza di quell’errore.

GIUSEPPE VERDE

L’auspicata ripresa dei Paesi membri dell’UE ha dovuto fare i conti con l’insorgere di un drammatico conflitto proprio in Europa. L’invasione da parte della Russia dell’Ucraina ha inciso pesantemente sulla realizzazione del Pnrr mettendo in dubbio il raggiungimento degli obiettivi, il rispetto dei tempi e ciò anche in ragione dell’incremento dei costi relativi all’approvvigionamento delle materie prime. La dipendenza dei Paesi dell’UE dal gas e dal petrolio russo ha condizionato i programmi di sviluppo esitati dai singoli Stati impegnati a contenere la spinta inflattiva dovuta all’incremento dei costi dell’energia. In questo contesto l’UE ha ritenuto necessario sottrarsi alla dipendenza dalla Russia per quel che concerne i combustibili fossili ed assicurare al proprio sistema produttivo fonti di energia completamente diverse. Tutto ciò ha spinto le istituzioni europee a prendere consapevolezza del mutato quadro geopolitico e così ad immaginare delle modifiche al Regolamento 241 a cui sono state apportate delle modifiche relative all’inserimento di nuovi capitoli legati al *REPowerEU* (Regolamento UE 2023/435).

Le modifiche al Pnrr sono quindi incoraggiate dal mutamento del contesto geopolitico in cui si ritrovano i Paesi membri. A riguardo è significativo che la stessa Commissione – nella sua Comunicazione del 3 marzo 2023 – ha offerto ai Paesi una indicazione metodologica circa le modifiche da apportare ai Piani, precisando che le stesse debbano essere sostenute dal richiamo a circostanze oggettive. In questa prospettiva le indicazioni della Commissioni si spingono fino a suggerire tipologie di

modifiche che potranno riguardare i Piani già approvati e le cui attività programmate sono già in fase di svolgimento. I Paesi membri si confrontano, così, sulla sicurezza energetica dell’Europa e sulla necessità di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili della Russia.

Con riferimento, però, alle modifiche apportate al Piano del nostro Paese oltre alle questioni riconducibili al *REPowerEU* vi sono aspetti specifici che riguardano lo svolgimento delle attività amministrativa destinate alla realizzazione degli obiettivi indicati nel nostro Pnrr. Intendo dire che le modifiche al Pnrr non sono solo giustificate dal contesto geopolitico che ha determinato le modifiche al Regolamento UE 241. Parte delle modifiche sono frutto di un ripensamento “interno”, legato alle valutazioni del Governo, ben consapevole delle difficoltà di raggiungere alcuni obiettivi nei termini a suo tempo previsti. È da aggiungere che la lettura dell’elenco delle modifiche per alcuni punti lascia intendere che gli interventi proposti hanno una valenza meramente formale e in generale sono poco significativi. In altri casi – soprattutto per il disimpegno delle risorse originariamente ascrivibili ai progetti di competenza dell’Amministrazione degli interni – la modifica è significativa e estende i suoi effetti anche sulle amministrazioni locali coinvolte nelle originarie iniziative.

Per quel che concerne le modalità attraverso le quali le modifiche risultano definite dal Governo e infine approvate dal Parlamento, si deve rammentare che tra la fine del 2022 e l’agosto del 2023 il Governo ha intrapreso un’intensa attività di concertazione e informazione avente ad oggetto le modifiche al Pnrr, poi definitivamente approvate dai due rami del Parlamento con le risoluzioni approvate il 1° di agosto del 2023 (la mattina la Camera dei Deputati, il pomeriggio il Senato della Repubblica).

La lettura del Dossier di Camera e Senato (del 31 luglio 2023) su *Monitoraggio dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le proposte del Governo per la revisione del Pnrr e il capitolo Repowereu*, ci rammenta quale sia stato lo svolgimento delle attività che hanno riguardato la Cabina di regia, e che in generale hanno impegnato il Governo con le regioni, L’Anci, l’Upi, con i sindacati e con i rappresentanti del sistema produttivo.

Messe appunto alcune modifiche al Pnrr, il Governo ha avviato il confronto parlamentare che nel suo insieme ha consentito ai due rami del Parlamento di aver contezza delle modifiche e di discuterne in occasione delle audizioni del Ministro Fitto, delle comunicazioni urgenti rese dallo stesso, o nello svolgimento di strumenti ispettivi aventi ad oggetto l’attuazione del Pnrr. Come si è già, detto l’approvazione finale del Parlamento è avvenuta delle risoluzioni del 1° agosto. Successivamente le Istituzioni europee hanno approvato le modifiche al Pnrr e dato corso al finanziamento del piano.

Nelle vicende sommariamente descritte si evidenzia il ruolo decisivo del Governo rispetto tanto alla originaria definizione del Pnrr che anche per quel che riguarda il tema delle modifiche. Ciò è, secondo me, giustificato dalla natura dell’attività programmatica che deve definire, oggetti, tempi e costi e che non può che chiamare in causa l’esecutivo che diviene lo snodo tra le istituzioni interne e quelle europee.

Per quel che concerne poi le singole modifiche è da dire che alcune sono motivate con riferimento a circostanze oggettive che il Governo avrà documentato nelle sedi e nei modi opportuni, altre però fanno riferimento a difficoltà amministrative che chiamano in causa l'Esecutivo che è responsabile per le questioni che sul campo rendono difficile la realizzazione degli impegni a suo tempo assunti dinanzi al Paese e dinanzi all'Europa.

Il disimpegno di circa 16 miliardi di euro, di cui più di due terzi riferibili ad iniziative ascrivibili all'Amministrazione dell'Interno e destinate ad essere realizzate in concorso con gli enti locali, è avvenuto quando le attività esecutive dei c.d. soggetti attuatori avevano avuto avvio con rilevanti conseguenze anche dal punto di vista delle responsabilità degli Enti locali legati all'eventualità che insorga un contenzioso dagli esiti scontati. Le rassicurazioni offerte dal Governo attengono alle “copertura” dei costi di dette attività grazie all'utilizzo di altri fondi europei. Al momento non si è in grado di verificare se le assicurazioni politicamente prospettate saranno in grado di tradursi in attività amministrativa. Il sistema delle Autonomie sarà esposto a rischi consistenti rispetto a modifiche subite. Questo è il destino che spetta ai c.d. “soggetti attuatori”.

III Domanda

Sui processi di normazione?

DAVIDE DE LUNGO

Nell'analizzare il tema, è doverosa una premessa. Sotto la pressione prolungata di quella che è stata efficacemente definita “poli-crisi” è arduo ricostruire in modo selettivo le ricadute sul sistema delle fonti imputabili al Piano, secondo un nesso eziologico trasparente. Le fenomenologie, le tendenze e in qualche caso le forzature che hanno contraddistinto tutti i diversi tornanti di questa difficile stagione (emergenza pandemica, crisi economica, conflitto russo-ucraino) continuano: anche per gli atti attuativi del Piano, infatti, si è assistito al protagonismo assoluto della decretazione d'urgenza, alla confluenza di più decreti-legge in un decreto-legge solo, alla dilatazione *omnibus* dei contenuti, alla conversione nelle forme del c.d. monocameralismo alternato con posizione della questione di fiducia, come pure a una riesplorazione del ricorso alla delega legislativa. Prassi ereditate dall'esperienza dei mesi (ma molto spesso degli anni) precedenti e mantenute, ora, anche di fronte alla nuova necessità di rispettare le stringenti scadenze europee.

Ho già avuto modo esaminare, anche con specifico riferimento al PNRR, le possibili ragioni alla base di queste vicende, sulle quali, per brevità, non torno [cfr., volendo, il mio D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali, dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in ID. – F.S. MARINI, a cura di, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2023, 21 ss.].

Piuttosto, sembra utile qui focalizzare l'attenzione sugli scenari futuri della produzione normativa. L'aspetto più macroscopico e verosimile, poiché rappresenta in una certa misura il denominatore comune e il punto di convergenza delle varie congiunture, è la probabile opportunità di riconcettualizzare lo strumento del decreto-legge, con un'operazione di realismo, o di sincerità costituzionale, non solo agli effetti del dibattito scientifico, ma, semmai, anche dei correttivi giuridici. Nel nostro ordinamento – come ampiamente noto – la decretazione d'urgenza ha da tempo esondato, nella prassi, dagli argini della oggettiva straordinarietà che parevano caratterizzarla secondo la lettera dell'art. 77 Cost. Basta un elemento per tutti: almeno dagli anni '90, la cronaca istituzionale, la riflessione scientifica e la giurisprudenza sui decreti-legge sono state occupate a descrivere, e a tentare di mitigare, forzature sempre più numerose e poliedriche. In sintesi: la storia e l'analisi recente dei decreti-legge sono stati storia e analisi di una lunga sequenza di abusi, una sorta di teratologia. Tuttavia, la sottolineatura, a volte di maniera, della dimensione patologica del fenomeno, per quanto comprensibile e fondata, rischia di fare eccessivo velo al dato che, nel frattempo, la fisiologia del sistema (cioè il modello rispetto al quale, per differenza, è diagnosticata la patologia) in cui lo strumento del decreto-legge si iscrive è mutata. Si è trattato, certo, di una mutazione realizzatasi in prevalenza negli interstizi e nelle porosità della prassi e delle dinamiche politiche, anziché nei razionali perimetri di riforme spesso mai intervenute a livello di Costituzione o regolamenti parlamentari. Ciò non toglie comunque che le evoluzioni e le contorsioni del sistema politico-partitico, della forma di governo e dei processi di produzione normativa hanno trovato nella dimensione effettuale accomodamenti più o meno stabili, i quali proprio nelle vicende del decreto-legge trovano un nitidissimo punto di emersione.

Esula dall'orizzonte di questa breve riflessione indagare sull'eventuale formazione, e sull'ipotetica latitudine, di una consuetudine costituzionale (integrativa o derogatoria della Carta) in ordine ai casi e alle forme d'impiego del decreto-legge. Può qui solo dirsi che, a fronte della consolidata ripetizione nel tempo, sta un elemento psicologico quantomai incerto da verificare – ove lo si ritenga costitutivo della fattispecie – forse al limite della riserva mentale degli attori istituzionali coinvolti, che a seconda delle posizioni ricoperte a livello governativo o parlamentare, dai banchi della maggioranza o delle opposizioni, hanno prima impiegato e poi biasimato, o viceversa, e comunque sempre sostanzialmente tollerato, l'uso largheggiante del decreto-legge.

Ad ogni modo, se si prova ad assumere l'angolo visuale qui proposto, può riflettersi anzitutto su come si configuri il decreto-legge oggi. In proposito, lo strumento ha subito una torsione che lo assimila molto di più a un disegno di legge governativo rinforzato [lo teorizzava già A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - ID. - G. PRIULLA, a cura di, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX], che non all'atto espressivo di un potere d'ordinanza (come pure il testo costituzionale poteva lasciar intendere). L'elemento maggiormente rivelatorio, in tal senso – forse ancor più della frequenza dell'impiego e della significatività politica e comunicativa dei contenuti veicolati – è l'elevato tasso di emendamenti approvati in sede di conversione: a livello di dati, nella XVIII Legislatura i testi dei decreti-legge, nel passaggio

parlamentare, sono cresciuti del 70,43% con riferimento al numero di parole e del 65,97% con riferimento al numero di commi. Dati in crescita rispetto alla XVII Legislatura e in linea con quelli dei primi mesi della XIX Legislatura [cfr. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2022-2023*, elaborato dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati].

Lo slittamento del decreto-legge verso il disegno di legge governativo rinforzato ridefinisce la stessa meccanica del procedimento legislativo: il decreto-legge del Governo – se si consente la metafora scacchistica – “apre la partita” e traccia il campo da gioco sia degli ambiti delle materie (in maniera abbastanza elastica), sia delle grandezze economiche e degli spazi di manovra finanziaria disponibili (in modo molto più rigido); il Parlamento “risponde” attraverso la fase emendativa, esercitando una funzione normativa, e a monte di decisione politica, che è prevalentemente trasformativa (integrativa o correttiva), nel solco dell’atto del Governo. Ora, sebbene il congegno descritto possa apparire deviante, esso risponde in realtà, adattandovisi, a logiche ed esigenze di *policy making* tipiche del contesto delle democrazie contemporanee, caratterizzato da un alto coefficiente di complessità. Ne segnalo soprattutto due: I) il quasi-monopolio informativo del Governo rispetto alle quantificazioni, alle coperture e ai saldi di finanza pubblica; II) la specifica competenza tecnica degli apparati burocratici sulle singole tematiche e la loro “prossimità” alle questioni da normare, che determina assai di frequente una genesi dei decreti-legge *bottom up*, per progressiva collazione delle parti provenienti dai diversi plessi dell’amministrazione. La circostanza che l’intervento del Parlamento non preceda, ma si innesti sul tronco di opzioni regolatorie e finanziarie già in parte delineate, non ne svilisce necessariamente il ruolo, e anzi per certi aspetti potrebbe agevolarlo: sia sotto il profilo della funzione normativa, dove le Camere sono in grado di esercitare – lo testimoniano le statistiche sopra citate – una preziosa attività di sintesi, aggiustamento e compensazione del *decision making* rispetto alle istanze delle diverse anime della maggioranza e delle opposizioni; sia sul versante dell’indirizzo e controllo, risultando meno arduo, di fronte a un terreno circoscritto, ridurre l’asimmetria informativa attivando i poteri conoscitivi e ispettivi.

Se così è, appare meno incomprensibile, e forse meno patologico, il punto di equilibrio “decreto-legge centrico” nel quale si è venuto oggi ad assestare, specie dopo il Covid-19, il procedimento legislativo. Allo stesso modo, i vantaggi che lo stesso Parlamento ne può derivare depotenziano la lettura secondo cui questo subisce supinamente l’assedio della decretazione d’urgenza. Del resto, se non vi fosse un reciproco interesse del Governo e delle Camere sarebbe arduo credere che la proliferazione dei decreti-legge possa avvenire con tale stabilità o con simili dimensioni quantitative e qualitative: ciò che è reale è razionale, verrebbe da dire con poca fantasia. Proprio questo in definitiva, guardando alle prospettive *post* PNRR, conduce a ritenere difficilmente reversibili le tendenze in parola.

Certo, può convenirsi che l’equilibrio raggiunto nella prassi sia tutt’altro che ottimale: qui possono allora introdursi alcuni minimi spunti, nell’ottica del dibattito in corso sulle riforme.

Anzitutto, non credo che l'introduzione di strumenti volti a rendere più brevi o più sicuri i tempi di approvazione delle leggi (ad esempio, il c.d. voto a data certa) possa deflazionare in modo apprezzabile il ricorso al decreto-legge. Infatti, le tempistiche di approvazione delle leggi sono più ridotte di quanto si potrebbe immaginare: nella XIX Legislatura, ad esempio, il tempo di esame parlamentare è stato, in media, di 42 giorni per i disegni di legge di conversione (32 giorni in prima lettura e 8 giorni in seconda lettura), 23 per gli altri disegni di legge d'iniziativa governativa e 87 per le proposte di legge d'iniziativa parlamentare [cfr. ancora *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2022-2023*, cit.]. In ogni caso, ed è ciò che più conta, il decreto-legge gode del crisma dell'immediata efficacia normativa: requisito che lo rende una freccia infungibile, dal punto di vista giuridico, politico e comunicativo, nella faretra del Governo, rispetto a qualunque altro meccanismo acceleratorio possa eventualmente immaginarsi.

Di altrettanto scarsa utilità paiono i limiti volti a contingentare il numero di decreti-legge presentabili o esaminabili, oppure il relativo tempo di esame nel calendario dei lavori parlamentari: congegni in parte già previsti e aggirabili, rispettivamente dilatando e accorpendo i decreti o tagliando la discussione con la posizione della fiducia. Vedo poi poco realistica la suggestione di rendere inemendabili in sede di conversione i decreti-legge: per come la decretazione d'urgenza si è sviluppata, la *deminutio* più significativa, almeno nel breve-medio periodo, si produrrebbe a carico del Parlamento, il quale si vedrebbe privato di quello che a oggi è il suo principale canale di interlocuzione politica e produzione legislativa.

Potrebbe risultare invece utile una valorizzazione assai più stringente – a livello di Costituzione o di regolamenti parlamentari – del principio di omogeneità, tanto all'interno del decreto-legge quanto nel rapporto fra decreto-legge e legge di conversione, inteso nella sua accezione oggettivo-materiale anziché teleologica: ciò porrebbe un freno all'uso, ormai invalso, dei decreti *omnibus*, concentrando la decisione politico-normativa, il procedimento parlamentare e lo stesso dibattito pubblico su ambiti più definiti e circoscritti, con possibili benefici sul piano della razionalità e della consapevole partecipazione di tutte le istanze alla deliberazione, oltreché della certezza del diritto. Aspetti che, invece, tendono a diventare più sfumati interpretando l'omogeneità in senso finalistico.

Infine, ragionando nell'ottica in cui l'attuale impianto bicamerale resti fermo, potrebbe immaginarsi l'introduzione di un tempo minimo inderogabile di esame da parte di ciascuna Camera: se – come sembra – il ruolo legislativo del Parlamento si gioca prevalentemente in chiave trasformativa dei decreti-legge, e proprio tramite essi viene veicolata la parte più rilevante dell'indirizzo politico, non sembra allora peregrino scongiurare la prassi del monocameralismo di fatto, garantendo uno *spatium deliberandi* effettivo a entrambi i rami del Parlamento per esaminare il testo, svolgere l'istruttoria e approvare emendamenti. Fattore di garanzia da far valere anche davanti al fenomeno della confluenza di più decreti in uno solo.

Alla riserva di esame bicamerale potrebbe accompagnarsi – come pure qualcuno ha suggerito sia in dottrina che entro le stesse istituzioni rappresentative – un

allungamento del termine di conversione rispetto ai 60 giorni attualmente previsti dalla Costituzione: termine che, con un esempio classico di eterogenesi dei fini, era stato concepito come un vincolo in capo al Governo salvo divenire nella prassi, invece, una ghigliottina per le Camere.

ERIK LONGO

Il PNRR prevede la necessità di numerose modifiche legislative. Questo tipo di pianificazione, che cerca di conservare il principio di concorrenza all'interno di un'economia sociale di mercato, impone non solo una risposta economico-finanziaria ma anche una serie di atti legislativi concomitanti.

Per realizzare tali obiettivi l'Italia ha attratto all'interno del PNRR alcuni degli obiettivi della politica legislativa che venivano indicati dalla Commissione europea all'interno dei “country reports” riferiti al nostro Paese. Come è noto, sono ben 63 gli interventi di riforma, distinti in “orizzontali” (come la giustizia), “abilitanti” (cioè necessari per la realizzazione dello stesso PNRR, come le semplificazioni e la riforma degli appalti) e “settoriali” (relativi a specifici temi).

La scelta nazionale di poggiare sulle riforme legislative per adempiere agli obiettivi fissati dagli atti europei che prevedevano il Dispositivo a livello europeo ha orientato fortemente i lavori parlamentari sottoponendoli a rigide scadenze [E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC*, 5, 2022; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022]. La scelta non stupisce. Le procedure parlamentari oramai sono determinate in grande parte dai procedimenti euro-nazionali che rilevano tanto in fase discendente quanto in fase ascendente [A. MANZELLA, N. LUPO, *Premessa*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014]. Inoltre, non va dimenticato che a livello UE vengono definite e poi realizzate oramai alcune delle più importanti politiche industriali del futuro, come ad esempio quelle che riguardano le auto e le telecomunicazioni. A Bruxelles vengono decise le regole su alcuni dei settori più importanti per l'economia, come la concorrenza, l'ambiente e la circolazione dei dati.

Sul piano delle fonti, va ricordato che per la realizzazione del PNRR il Governo e il Parlamento hanno usato tutte le “formule legislative” a disposizione. Partendo dalle fonti primarie, sono state usate leggi ordinarie, leggi annuali, decreti delegati (adottati a valle di leggi di delega rivolte a costruire riforme), e ovviamente una miriade di decreti-legge (impiegati usando tutti e pregi e i difetti che questa fonte del diritto ha dimostrato negli ultimi trenta anni). L'uso strategico della legislazione che si è riscontrato fino ad ora all'interno del nostro ordinamento nazionale non fa quindi per nulla eccezione quando si tratta del PNRR.

L'indicazione generale è un segno importante che nella dinamica di predisposizione e poi di realizzazione del PNRR si è scelta una strada di coinvolgimento

delle assemblee parlamentari mediante tutte le formule legislative che oggi la Costituzione permette. Non era scontato e non è avvenuto così in tutti i paesi europei.

Se si guarda alla fase iniziale di approvazione, il nostro Paese è tra i pochi ad aver coinvolto il Parlamento in tutte le fasi di elaborazione e predisposizione del PNRR; un atteggiamento che molto probabilmente ha una ragione nella garanzia democratica della procedura e nella particolarità di un Piano approvato durante una fase nella quale il Governo era sostenuto da una maggioranza di larghe intese.

Diversamente, quando si passa all’attuazione del piano, il coinvolgimento istituzionale del Parlamento è più complesso e si riscontrano alcuni deficit, pure dentro un trend di generale rispetto della collaborazione istituzionale.

A tale fine mi pare molto interessante, e forse necessiterebbe un approfondimento, quanto indicato dalla Nota tematica su “il PNRR e le assemblee legislative” predisposta dall’ “Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati” insieme alla “Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome”, la quale segnala alcuni aspetti decisivi per una corretta realizzazione degli obiettivi.

Secondo la Nota, il Governo dovrebbe stimolare un monitoraggio costante della legislazione necessaria per realizzare efficacemente gli obiettivi del Piano. Riprendendo il monito del “Comitato per la legislazione” si afferma che occorre “scongiurare il rischio di ricorrere, in prossimità delle scadenze degli adempimenti previsti dal Piano, a decreti-legge multisetoriali il cui esame in Parlamento non può essere necessariamente molto approfondito”, e si richiede di ripensare “l’attività di monitoraggio del Piano come un flusso di informazioni continua da parte del Governo al quale possa corrispondere un’analisi costante da parte del Parlamento”. L’Osservatorio sottolinea pure la necessità di favorire “la conoscenza costante ed aggiornata su come il Piano sta dispiegando i suoi effetti in modo che il Parlamento e il Governo (e, in ambito regionale, i consigli regionali in dialogo con le giunte) possano condividere, magari in sede di programmazione, la scelta degli strumenti normativi idonei”, arrivando a creare, “nell’attuazione del PNRR, un *continuum* virtuoso tra valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione”.

L’osservazione è molto utile e poteva essere impiegata per rafforzare ancora di più quella natura “non meramente reattiva” tendente alla “pianificazione e incentivazione selettiva rispetto allo sviluppo di dinamiche istituzionali” che nella attuazione del Piano dovrebbe pesare parecchio [G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli, D. Piana, Bologna, 2022].

A questo fine, la Nota sottolinea (al termine dell’esame sulla verifica dell’attuazione del PNRR) che occorrerebbe evolvere verso “un’attività permanente di valutazione, controllo e monitoraggio da parte del Parlamento che (...) potrebbe necessitare però anche di organismi parlamentari innovativi ed adeguati, da definire magari in connessione con le riforme in corso dei regolamenti parlamentari o con quelle legislative concernenti le Commissioni bicamerali”.

Forse valeva la pena cogliere questo monito nel momento di passaggio dalla XVII alla XIX legislatura quando si è proceduto a una revisione dei Regolamenti parlamentari per adeguare le strutture alla riduzione del numero dei parlamentari. Invece, la scelta di non percorrere questa strada segnala la volontà di non creare squilibri tra gli organi presenti allocando quel potere in capo alle Commissioni parlamentari competenti. Appare, però, un’occasione persa, non tanto e solo per garantire il processo di monitoraggio delle risorse impiegate, ma anche per individuare con puntualità le strategie normative necessarie a dare attuazione al Piano. Va rilevato che l’unico paese che ha istituito un organo specifico presso il Parlamento è il Portogallo (fonte Commissione europea).

SANDRO STAIANO

L’intera vicenda della pandemia – nelle sue due fasi, delle misure sanitarie a di quelle per fronteggiarne le conseguenze nel sistema economico e sulla tenuta del tessuto sociale con il PNRR – è stata connotata dall’impiego emergenziale delle fonti: i modi di produzione, dopo essere stati in certa misura ridefiniti intervenendo sugli scostamenti più vistosi dal quadro costituzionale (così è avvenuto con il d.l. n. 19 del 2020, che, prendendo luogo del d.l. n. 6 del 2020, ha posto rimedio all’inosservanza del principio di legalità e delle riserve di legge a tutela dei diritti fondamentali implicati, a partire dalla libertà di circolazione ex art. 116 Cost., che connotava il primo decreto, e ha rimesso in linea il quadro delle competenze nei rapporti Stato-Regioni) sono transitati nella seconda fase. Ma tali modi di produzione portano in primo piano e accentuano alcune connotazioni, e alcune deformazioni, che il complessivo ordinamento delle forti è venuto assumendo e subendo nel tempo.

Quest’esito sembra dovuto anche alle condizionalità esterne, derivanti dal contesto europeo, che hanno favorito viepiù il processo di dislocazione della produzione normativa di rango legislativo verso l’Esecutivo, e l’ulteriore deriva parlamentare verso la marginalità.

Il primo fondamento di tali processi è il Regolamento UE 2020/2094, del 14 dicembre 2020, che ha istituito il NGEU, stabilendo l’ammontare delle risorse destinate a fronteggiare le conseguenze della pandemia.

In questo quadro, il Regolamento UE 2021/241, del 12 febbraio 2021, ha istituito il dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF: *Recovery and Resilience Facility*): una risposta emergenziale a una situazione di emergenza, realizzata spingendo all’estremo confine le possibilità interpretative dell’art. 175, par. 3, TFUE, sul quale il RRF si fonda, così da consentire, non solo di impegnare i fondi strutturali, ma anche di sostenere l’intervento con l’indebitamento dell’Unione sui mercati finanziari.

Quanto al PNRR italiano, i contenuti sono stati definiti con decreto-legge (n. 77 del 2021, convertito nella legge n. 108 del 2021), e l’approvazione in via definitiva è intervenuta con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea.

Sulla natura giuridica del PNRR molto si continua a discutere: atto di pianificazione di carattere politico o atto di tipo legislativo impegnativo per organi dell'amministrazione e giudici, contratto, atto giuridico “euro-nazionale” traente efficacia dal diritto dell'Unione. Fatto è che pare accettato che esso, condizionando alla propria osservanza, e all'osservanza dei procedimenti in esso contemplati con puntualità e precisione, la erogazione della gran mole di risorse rese disponibili, produce vincoli giuridici a carico dei soggetti pubblici operanti nell'ambito degli Stati membri, la cui inosservanza comporta una sanzione altamente afflittiva, la perdita dei fondi. E, se di indirizzo si può parlare, si tratta di un indirizzo cogente e tradotto in misure concrete già nella fonte che lo contiene.

Quanto ai modi d'uso delle fonti nel quadro del PNRR, vi sono conferme di andamenti consolidati e nuove prospettive.

Si tratta precipuamente di atti intesi alle riforme prescritte in sede europea, approvare le quali è condizione per l'erogazione dei fondi.

Non nuovo è l'impiego del decreto-legge per le riforme ritenute “urgenti”: laddove, per sua natura e nella giurisprudenza costituzionale che ne ha moderato l'impiego, il decreto-legge, essendo pensato per fronteggiare eventi imprevedibili (qual è stata la pandemia), è concettualmente estraneo al campo delle riforme, salvo indulgere al soggettivismo dell'urgenza “politica”, cioè all'esigenza di affermazione rapida del proprio indirizzo da parte di una maggioranza. Non nuovo ed egualmente discosto dal modello costituzionale, come tante volte in passato.

Meglio corrispondente al consolidato conforme al modello costituzionale è invece l'impiego della delega legislativa per le riforme: è noto che, soprattutto attraverso i vincoli “ulteriori”, rispetto a quelli enunciati dall'art. 76 Cost., di tipo procedimentale, la delega consente un'ampia integrazione nei processi di decisione politica delle forze parlamentari, risolvendosi, non in un impoverimento della mediazione, ma in un accrescimento della sua efficacia, e anche della partecipazione di soggetti esterni al Parlamento.

Vero è, peraltro, che, nel caso del PNRR, vi sono fattori che tendono a ridurre tali potenzialità integratrici della delega. Così è quando questa, in un determinato settore, sia preceduta da un decreto-legge convertito che abbia già “arato” il campo di disciplina, o quando i principi e criteri direttivi siano definiti *per relationem* attingendoli dalla legge di bilancio e dai collegati a questa.

Nel complesso, vecchie distorsioni si ripropongono sotto nuove spoglie, ma alcuni strumenti rimangono efficaci conservando una certa sagomatura costituzionale.

IV Domanda

Sul tentativo di porre rimedio ai divari territoriali, che costituisce una delle priorità trasversali del Piano, con particolare riferimento all'erogazione dei servizi sanitari?

ERIK LONGO

Per rispondere a questa domanda è necessario ricordare che le misure nazionali del PNRR procedono per linee settoriali verticali, le quali raramente incrociano i territori dove vanno realizzati gli interventi. Questi progetti, soprattutto quelli infrastrutturali, che ammontano a quasi il 50% delle risorse impiegate, cadono dall’alto sui territori e sono raramente legati alla progettualità e alle necessità espresse dai territori [G. Viesti, G., *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, Roma, 2023].

Se riprendiamo il dibattito politico e giornalistico nei giorni in cui il Governo Draghi discuteva il Piano, si ricorderà che la scelta venne realizzata con mosse che portavano ad accentrare molto i poteri alla Presidenza del Consiglio. La ragione fu spiegata con la necessità di “fare presto”. Per ragioni di tempo, il Presidente Draghi scelse di non ripartire le risorse territorialmente, diversamente da quanto suggerito in sede europea sia nei regolamenti sia nelle linee guida dalla Commissione, che invitavano gli Stati membri ad allocare le risorse sui territori con maggiore difficoltà. L’attenzione per i divari territoriali è, infatti, uno dei principali obiettivi del Dispositivo europeo, data anche una delle basi normative usate (l’art. 175 del TFUE, che stabilisce le procedure da seguire in materia di coesione economica, sociale e territoriale).

A dispetto di tale indicazione, quindi, il PNRR manca dei criteri per allocare tutte le risorse sui territori, come è stato fatto in altri paesi, tra cui la Spagna.

L’unico limite che è stato rispettato, ma non poteva essere altrimenti, è il vincolo della destinazione di almeno il 40% delle risorse al Mezzogiorno. La cifra si spiega evidentemente con il calcolo che è stato fatto dal Consiglio in sede di definizione dei livelli minimi e massimi dei finanziamenti che gli Stati membri potevano richiedere.

Va ricordato in questa sede che a dispetto della sua natura intuitiva, questo vincolo non si realizza da solo. Come si è detto, per certe categorie di spese non è così agevole capirne l’allocazione spaziale. Se si considera la spesa per il settore della ricerca scientifica, ad esempio, non è possibile stabilire in che misura gli investimenti in progetti e nella formazione dei più giovani potranno essere assorbiti dal tessuto imprenditoriale e universitario di quelle stesse regioni meridionali dove i fondi sono stati allocati.

Ciò è ancora più difficile quando manca – come già detto – una visione complessiva degli interventi e del livello di sviluppo che si vuole raggiungere; per esempio anche indicando quali territori e quali regioni sono maggiormente bisognose degli investimenti (un dato che sconcerta da una prospettiva regionalista perché dimentica le differenze esistenti anche nelle regioni meridionali e tra i diversi territori, anche contigui).

Il rischio, infatti, è quello di «guardare alla quantità della spesa da certificare come un fine in sé, non come un mezzo che consente, garantite le condizioni attuative necessarie a tradurre gli stanziamenti in spesa effettiva, di produrre ricadute concrete nei territori a maggior fabbisogno conseguendo target di servizi ben definiti» [*Rapporto Svimez. L’economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, 2022]. La destinazione delle risorse al Mezzogiorno potrebbe essere quindi uno degli obiettivi più difficili da

realizzare per i Governi, nonostante la fermezza e la ovvietà del criterio. L'osservazione non è banale se si considera che questo sarà il primo elemento sul quale saremo chiamati a rispondere al termine dell'efficacia del Piano.

Ha efficacemente espresso in termini costituzionali questo problema chi ha opportunamente rilevato che «il punto cruciale riguarda l'indirizzo politico che anima tali investimenti e cioè se essi si collocano in uno scenario meramente assistenzialistico ovvero se potranno in essere le condizioni di "autonomia" del Sud dallo Stato» [A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021].

Per completare il discorso sui divari territoriali occorre accennare alle scelte relative al sistema sanitario. Nella predisposizione del Piano l'esecutivo del prof. Draghi ha disegnato le linee di una politica della salute comune a tutti i territori, in ossequio a quanto previsto dai Regolamenti UE. Alle regioni sono stati affidati poteri attuativi soprattutto con riguardo al disegno organizzativo e alla realizzazione delle reti della salute, secondo strategie di indirizzo comuni. Sull'attuazione del Piano, le regioni assumono la responsabilità in ordine alla realizzazione di investimenti, ad esempio nell'ambito della Missione 6 "Salute" esse adottano gli atti necessari per l'individuazione e l'attuazione dei c.d. "progetti bandiera", interventi di particolare rilevanza strategica per lo sviluppo e le esigenze territoriali delle Regioni (la modalità di gestione dei "Progetti bandiera" è stata avviata il 20 aprile 2022 con la sottoscrizione di un Protocollo tra il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e tutti i Ministri titolari di interventi del PNRR).

L'obiettivo è il potenziamento dei servizi territoriali con la costruzione, ad esempio, di 400 ospedali di comunità. Alle stesse regioni spettano anche una serie di risorse che riguarderanno il mercato del lavoro.

Se mettiamo insieme le misure sul finanziamento della sanità, del sociale, del lavoro, dell'istruzione e le previsioni sulla rimozione dei divari digitali, il PNRR può essere letto anche come un grande piano che dovrebbe realizzare l'effettività dei diritti sociali all'interno del nostro Paese; come a dire che esiste nel Piano una promessa di miglioramento considerevole della vita degli italiani attraverso un'inversione di tendenza rispetto alla sistematica riduzione dei servizi a disposizione dei cittadini, specie più deboli, realizzata negli ultimi venti anni. Purtroppo, a vedere ciò che sta accadendo a due anni dalla partenza, non ci sentiamo di scommettere su questo risultato.

SANDRO STAIANO

Il *Recovery Fund* varato dall'Ue destinava all'Italia una percentuale calcolabile intorno al 25% del totale (quindi molto superiore al peso demografico relativo del Paese, che si attesta intorno al 13,5%, ed è in decrescita), sotto le specifiche condizioni di combattere le diseguaglianze sociali, di rafforzare la coesione, di promuovere lo sviluppo sostenibile tecnologicamente adeguato: cioè di compiere forti interventi perequativi a favore del Mezzogiorno. Con i parametri scelti per attribuire le risorse

(disoccupazione, reddito pro-capite, popolazione) si poteva stimare che oltre il 40% della spesa territorializzabile, 82 miliardi, dovesse prendere la via del Sud, per arrestare la disgregazione derivante dai crescenti divari territoriali.

Ma è apparso subito chiaro che la misura di tali risorse era solo potenziale: la lettura integrata del testo del PNRR e dei dati ricavabili dai *Dossier* dei Servizi Studi della Camera e del Senato, n. 28 del 27 maggio 2021 e n. 391 del 18 maggio 2021, e dei documenti inviati dal Governo del tempo alla Commissione europea, faceva stimare a solo un quarto di quella quota teorica le risorse allocate in modo preciso e vincolante nel Mezzogiorno. Il resto sarebbe stato dislocato a Sud solo nel caso se ne fossero create le condizioni politico-istituzionali, nonostante l’obbligo normativo a colmare i divari.

Ora, dapprima le modalità di attuazione e di attribuzione delle risorse si sono rivelate tali da deprimere la capacità di intervento, specie dei soggetti operanti nei territori meridionali: l’attuazione dei provvedimenti di riparto tra enti territoriali, principalmente Comuni, decisi a livello centrale, è stata resa difficile dal mancato ammodernamento e potenziamento delle amministrazioni locali; il sistema dei bandi per attuatori locali, ancora principalmente Comuni, ha aperto una competizione tra aree forti e aree deboli, nella quale molti enti meridionali si sono indotti a non partecipare, non fidando sulla propria capacità progettuale e sulla propria forza di attuazione, o sono risultati soccombenti. Da ciò, l’accresciuto divario tra macro-aree (e, all’interno di ciascuna di queste, tra sub-aree più deboli e più forti).

Quando poi sono stati decisi i definanziamenti del PNRR – in ragione del fatto che l’intero sistema Paese non è in grado di sobbarcarsi il carico dei progetti *rebus sic stantibus*, e che non si è proceduto a misure rapide di ammodernamento organizzativo – è parso evidente che il divario Nord-Sud rischia di aggravarsi.

Le proposte per la revisione del PNRR, elaborate sulla base dei dati e delle informazioni fornite dalla Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano medesimo, diramate il 27 luglio 2023, prevedono il definanziamento di alcune misure, liberando, quanto agli interventi localizzati nelle Regioni meridionali, risorse corrispondenti al 48% del totale (7,6 miliardi dei complessivi 15,9 miliardi da destinare al nuovo capitolo REPowerEU), secondo le stime SVIMEZ [cfr. *Audizione dinanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite 4^a e 5^a del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame dell’atto “Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) aggiornata al 31 maggio 2023”* – Doc. XIII, n. 1, 19 settembre 2023].

Ora, affinché siano fatti salvi gli obiettivi di coesione territoriale del Piano, e rispettato il vincolo della attribuzione al Sud di una quota non inferiore al 40% del totale delle risorse previste, dovrebbero verificarsi alcune difficili condizioni.

In generale, nell’individuazione delle coperture alternative, è stata indicata la via di trasferire alcuni interventi del PNRR sui Programmi finanziati con Fondi europei della coesione, dei quali andrebbero perciò riviste le priorità, e rafforzata la «complementarietà funzionale con gli obiettivi del PNRR» [SVIMEZ, *Audizione*, cit., 8]. Il che non sembra facile per «gli interventi di carattere sociale di responsabilità dei Comuni» [ivi, 9]. E tuttavia tale coordinamento è indispensabile per poter spostare oltre

il termine del 2026 stabilito dal PNRR gli interventi non realizzabili entro tale data, assicurando risorse alternative. Sul punto, SVIMEZ suggerisce di utilizzare il Fondo di rotazione nazionale a copertura temporanea degli interventi da rifinanziare con i fondi europei quando essi presentino particolare valenza sociale e siano già in avanzato stato di attuazione (la circostanza turba il sonno di non pochi Sindaci, non solo di città meridionali).

Quanto all’impiego dei Fondi per lo sviluppo e la coesione (FSC) per finanziare progetti del PNRR, dovrebbero essere previsti «nuovi interventi che preservino l’ammontare delle risorse destinate alle Regioni meridionali» [ivi, p. 15].

Rimangono in ogni caso ferme alcune questioni ordinamentali, che dovranno essere necessariamente affrontate. Superato, auspicabilmente, lo scriteriato sistema dei bandi, che mette in competizione amministrazioni locali, senza tener conto che, in ultima istanza, sono in gioco diritti fondamentali dei cittadini e sorti del tessuto imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese, si tratta di prendere rapidamente decisioni che tengano conto degli stati di minore efficienza e minore capacità amministrativa nelle Regioni e nel complessivo sistema delle autonomie territoriali nelle aree del Mezzogiorno. Senza di che, gli obiettivi del PNRR saranno destinati a fallire, e l’obbligo della perequazione territoriale disatteso.

Per quanto riguarda specificamente l’erogazione dei servizi sanitari, la “Missione Salute” del PNRR è improntata a criteri di riequilibrio e superamento dei divari, laddove le condizioni di partenza sono fortemente sperequate, poiché, con una lettura elusiva della legge n. 662 del 1996, il riparto del Fondo Sanitario Nazionale è stato sempre parametrato sulla popolazione residente parzialmente pesata per l’età, emarginando tutti gli indicatori di fenomeni di deprivazione sociale inducenti bisogni sanitari, e considerando assai poco il tasso di mortalità.

Peraltro, si sono manifestate, da parte di alcune Regioni, forti resistenze quando si è trattato di stabilire standard vincolanti su tutto il territorio nazionale, sicché, in materia di assistenza sanitaria nazionale, non è stato possibile pervenire, nella Conferenza Stato-Regioni, a un accordo sui servizi di assistenza territoriale, e si è infine addivenuti alla singolare determinazione di non attribuire valore prescrittivo a una parte del Regolamento sui modelli e standard per l’assistenza territoriale [cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), Focus tematico n° 4, 3 agosto 2022, *Il PNRR e la sanità: finalità e primi traguardi raggiunti*]. Lo stesso UPB, che pure considera il vincolo del 40 per cento dei finanziamenti al Mezzogiorno «regola troppo rigida rispetto alle disomogeneità regionali», dichiarando che «... nel riparto dei finanziamenti si è cercato di adottare una maggiore flessibilità» (ma così trascura, per vero, la circostanza che il vincolo del 40 per cento è – in forza dell’art. 2, c. 6-bis del d.l. n. 77 del 2021, come convertito dalla legge n. 108 del 2021 – regola giuridica che si impone all’osservanza, e non mera petizione politica di massima), indica tuttavia nelle «resistenze delle Regioni più forti» l’ostacolo allo «sforzo di assicurare una maggiore uniformità nelle capacità produttive dei diversi Servizi sanitari regionali (SSR)» [Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), Focus tematico n° 2, 13 marzo 2023, *L’assistenza sanitaria territoriale: una sfida per il Servizio sanitario nazionale*, p. 5], e

rileva «una mancata comprensione del significato e degli effetti di un processo di pareggiamento del livello dei servizi in tutto il Paese, che richiede inevitabilmente uno sforzo collettivo per garantire le risorse nelle aree più deboli» [ivi, p. 20].

La spinta perequativa derivante dall’attuazione della Missione Salute pare ora destinata ad attenuarsi anche in forza del definanziamento di interventi in cui essa poteva significativamente manifestarsi sul versante dei servizi territoriali. Tanto può dirsi, ad esempio, per le Case di Comunità (punti di accoglienza degli assistiti, con la funzione di indirizzarli verso i servizi di assistenza primaria, socio-sanitaria e sociale) e per gli Ospedali di Comunità (presidi sanitari di cure intermedie). Si tratta di strutture scarsamente presenti nel Mezzogiorno e invece molto concentrate in alcune Regioni del Nord, nel Veneto, anzitutto, e poi in Lombardia ed Emilia-Romagna [cfr. Camera dei deputati, Documentazione e ricerche, n. 144, 1° marzo 2021, *Case della salute ed Ospedali di comunità: i presidi delle cure intermedie. Mappature sul territorio e normativa nazionale e regionale*]. L’orientamento che si è affermato è quello di una forte riduzione del numero delle nuove strutture, con la destinazione delle risorse residue principalmente alla ristrutturazione degli edifici esistenti nei casi in cui non vi siano complessità attuative. Conseguenza ovvia della scelta sarà la cristallizzazione del divario Nord-Sud anche in questo specifico settore.

V Domanda

Sul perseguimento di un’auspicabile semplificazione?

DAVIDE DE LUNGO

Ragionando dell’impatto, specie prospettico, del PNRR sul capitolo delle semplificazioni, occorre a mio avviso articolare l’analisi su due versanti, quello della semplificazione amministrativa e quello della semplificazione normativa, fra cui – come si dirà – emerge negli sviluppi odierni una certa contraddizione.

Quanto alla semplificazione amministrativa, il Piano ha impresso nell’ordinamento una tendenza a valorizzare in modo particolarmente accentuato il principio di efficienza e il fattore tempo, secondo un paradigma regolatorio, e forse culturale, che potremmo definire “performativo”. Si tratta di un indirizzo che si muove nel solco di un’evoluzione piuttosto consolidata nella legislazione recente, sollecitata pure a livello europeo con le Raccomandazioni del Consiglio dell’UE all’Italia per gli anni 2019 e 2020.

Come emerge anche dalle posizioni espresse dalla classe politica e da vasti settori dell’opinione pubblica, la semplificazione amministrativa ha assunto una valenza pregiudiziale rispetto a ogni altra riforma: basti pensare che proprio con l’etichetta di “decreto semplificazioni” sono stati indicati, rispettivamente, il decreto-legge 76 del 2020, adottato dal Governo Conte II per promuovere la ripresa dopo la prima ondata del

Covid-19, e il decreto-legge 77 del 2021 del Governo Draghi, inteso quale primo adempimento in vista dell’attuazione del PNRR.

In particolare, si è osservato che dal punto di vista del diritto pubblico il Piano sembra portare a una redistribuzione di peso dei vari principi che guidano l’esercizio del potere amministrativo, e così pure dei diversi interessi pubblici e privati che nel procedimento amministrativo devono essere portati a composizione. Pare innegabile, infatti, che pur senza stabilire una vera e propria gerarchia assiologica, il Piano e le riforme attuative spostino il baricentro dell’azione amministrativa sul principio del buon andamento e sui suoi corollari, cioè l’efficienza, l’efficacia e l’economicità, combinati nella specifica logica della proiezione al risultato [cfr. in tal senso F.S. MARINI, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fra semplificazione normativa e amministrativa*, in D. DE LUNGO – ID., a cura di, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, 2023, 201 ss.]. Una plastica concretizzazione, almeno a livello testuale, può vedersi nel nuovo Codice dei contratti pubblici; o ancora, nell’espansione dell’ambito di applicazione della disciplina prevista dall’art. 125 del codice del processo amministrativo, peculiare sotto il profilo della tutela cautelare e di merito, dal campo circoscritto delle infrastrutture strategiche a quello ben più ampio delle opere finanziate con le risorse previste dal PNRR o dai fondi strutturali dell’Unione europea.

Questa ricollocazione del baricentro funge da canone direttivo per la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni, al momento della ponderazione e sintesi dei diversi interessi in sede procedimentale, oltretutto nelle determinazioni che investono gli assetti e la gestione organizzativa.

In questa nuova mappatura entra a pieno titolo, e con valenza assai significativa, il tempo, in una duplice dimensione: quella di bene giuridico individuale, facente capo a imprese e cittadini, suscettibile di valutazione patrimoniale e ristorabile in caso di lesione; e quella di interesse pubblico, strettamente connesso alla funzionalità della PA e sintomatico del grado di corrispondenza dell’organizzazione e dell’azione amministrativa al principio del buon andamento [su tutti questi aspetti, si rinvia ancora a F.S. MARINI, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fra semplificazione normativa e amministrativa*, cit., 202 ss.].

Il discorso si fa, invece, polarmente contrapposto focalizzando l’attenzione sull’altro versante del ragionamento, relativo alla semplificazione normativa. Le evoluzioni odierne della produzione normativa si muovono per la gran parte – come noto – in direzione inversa rispetto ai canoni di razionalizzazione delle regole, di riduzione dello *stock* di leggi vigenti e di certezza del diritto.

Le radici di questa fenomenologia paiono doversi scorgere nelle peculiari dinamiche del consenso elettorale e nella naturale propensione della classe politica verso la comunicazione, anziché verso la legislazione, che caratterizzano le vicende storiche, sociali e tecnologiche attraversate dalle odierne democrazie. Si tratta di vicende che in questa sede, ovviamente, non possono essere ricostruite neppure per cenni, ma che possono sintetizzarsi, ai nostri fini, nell’importanza capitale della mediaticità del politico quale elemento di costruzione del consenso e di misurazione dei rapporti di forza, la quale si alimenta con la visibilità e il costante attivismo sui *mass*

media e i *social media*. Ciò determina una iper-valorizzazione della responsabilità dei politici e la necessità di disporre continuamente di contenuti da comunicare, che orientino o si aggancino in tempo reale agli argomenti variabili e agli umori mutevoli della porzione più ampia possibile dell’opinione pubblica o della comunità *social*, con una decisa torsione – parafrasando l’immagine schmittiana – della rappresentanza verso la rappresentazione. Lo stesso linguaggio e *drafting* normativo, d’altronde, rispecchia in parte queste tendenze: abbondano disposizioni di principio, articoli simili a preamboli, enunciazioni ariose ed ecumeniche di finalità dalla dubbia portata precettiva ma dalla sicura valenza comunicativa (comunicati stampa con forza di legge, potrebbe dirsi), concepiti più per persuadere gli elettori generando consenso, empatia e risonanza emotiva che non per innovare l’ordinamento giuridico.

È proprio nel “decidere poco, ma in fretta e in modo comunicativamente efficace” che può forse scorgersi la cifra attuale della produzione normativa. Ritrova così un senso, anzitutto, la proliferazione dei decreti-legge, spesso *omnibus*, la cui necessità e urgenza è intesa come attualità politica e mediatica; l’approvazione di leggi delega abbondanti di principi e finalità ma dalla scarsa portata precettiva; il frequente rinvio a provvedimenti attuativi per la definizione di profili anche caratterizzanti della disciplina legislativa. A ciò bisogna poi sommare il non meno rilevante capitolo dell’amministrazione per legge, cioè della prassi mediante fonte primaria, di disciplinare situazioni particolari e concrete, o di dare mera esecuzione a fonti primarie previgenti: così, la fonte primaria – sulla base, a seconda dei casi, di ingerenze della politica o di pressioni della burocrazia – assume contenuti sostanzialmente amministrativi anziché normativi e tiene luogo di atti e provvedimenti della pubblica amministrazione [cfr., fra i lavori più recenti, S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, Milano, 2023, 22 ss. e 63 ss.].

Ora, è chiaro che se la funzione di produzione normativa diviene sempre meno posizione di regole tendenzialmente generali e astratte, e sempre più prosecuzione della comunicazione con altri mezzi, oppure strumento surrogatorio rispetto ai provvedimenti amministrativi, l’obiettivo auspicabile della semplificazione normativa diviene un miraggio. Infatti: I) la mole di norme prodotte travalica di gran lunga il fabbisogno dell’ordinamento; II) lo *stock* della legislazione vigente lievita anziché diminuire; III) si moltiplicano le antinomie, anche alla luce dello scarso impiego di clausole di abrogazione espressa; IV) la bulimia legislativa e la volatilità delle norme minano la chiarezza, la stabilità e la effettività del diritto; V) nei diversi settori, divengono difficilmente concepibili architetture di riforma complessiva e meditata, al posto o nelle more delle quali vengono spesso introdotti regimi giuridici speciali e temporanei che non sostituiscono i vecchi, ma vi si sommano, relazionandosi a essi secondo nessi di rottura, sospensione, deroga, difficili da ricostruire per operatori giuridici, cittadini e imprese.

Rispetto a questo scenario, che ha trovato un forte catalizzatore nei diversi segmenti della “poli-crisi” (emergenza pandemica, crisi economica, conflitto russo-ucraino) e nel parallelo ritorno dell’intervento pubblico in economia, le sfide imposte dal PNRR non hanno stemperato, ma anzi hanno confermato, se non addirittura acuitizzato, i fenomeni in questione, alla luce del *mix* fra mediaticità dei temi, urgenza

delle decisioni, elevato tecnicismo degli interventi, tentativi di fuga dalla responsabilità (politica o amministrativa a seconda dei casi) degli apparati politici e burocratici coinvolti.

Resta da vedere se e come i progressi che sembrano intravedersi sotto il profilo della semplificazione amministrativa possano conciliarsi con il regresso della (non) semplificazione normativa: una conciliazione – ad avviso di chi scrive – difficilmente possibile sino in fondo, trattandosi di due aspetti sviluppabili solo in necessaria sinergia, e non in schizofrenico cortocircuito.

ERIK LONGO

Una delle componenti più importanti del PNRR, fuori dall’ambito della spesa per investimenti, è la parte sulle riforme. Ciascun paese beneficiario si impegna a mettere in atto, entro le scadenze predefinite, importanti cambiamenti legislativi e amministrativi che seguono le raccomandazioni formulate dalla Commissione europea negli anni precedenti. Si tratta – come è facile immaginare – di un insieme molto vario di leggi e di atti amministrativi che non sempre corrispondono alle scelte politiche che gli stati hanno (nei fatti) seguito negli ultimi anni. In alcuni casi, ci si lega agli indirizzi della Commissione senza verificare se tali scelte coincidano con quanto necessario per il nostro Paese e con le esigenze sentite addirittura dalla popolazione italiana.

Uno dei problemi che si possono riscontrare quando si guarda alle riforme è però che i Piani degli Stati membri, e quindi anche quello italiano, sono molto rigidi, con stretti margini di cambiamento – come si sta vedendo in questi mesi – sia in termini contenutistici sia in termini di tempo (per cambiare il Piano è stabilita una procedura all’interno dell’art. 21 del regolamento 2020/241 e ci sono voluti dieci mesi all’Italia per portarla a termine).

Tutto ciò si lega però al limite più grande che, alla luce di quanto si è detto, il nostro Piano porta inscritto al suo interno. Il PNRR, purtroppo, per ragioni contingenti e per un “peccato” istituzionale di fondo manca di una “visione unificante del futuro”, apparendo più come un insieme di progetti di modernizzazione che un programma di “trasformazione strutturale” [G. VIESTI, G., *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, Roma, 2023]. In esso emerge chiaramente la necessità di intervento, ma non è spiegato come il nostro Paese, grazie a quelle trasformazioni, sarà in grado di raggiungere una più stabile e maggiore crescita economica riducendo le disuguaglianze. È forse questo uno dei problemi che ci portiamo avanti da troppo tempo, specie nella definizione delle politiche di semplificazione (che sono individuate nel Piano soprattutto come riforme “abilitanti”), le quali sono fondate sulla speranza che una pubblica amministrazione riformata, più semplice ed efficiente, possa attrarre le forze del mercato che mancano e sbloccare risorse sottoutilizzate. Il problema, tuttavia, è che sia in termini di comunicazione pubblica sia in termini di rapporto causa-effetto, non è chiaro come questo sforzo riformatore produrrà un rilancio dello sviluppo nazionale. Si pensi, solo per fare un esempio, alle disuguaglianze, agli squilibri sociali e al problema dei redditi

troppo bassi, di cui si sta parlando moltissimo in questa seconda metà del 2023, ma che nessuno (sia i politici sia i commentatori) agganciano (come possibile risposta) alle scelte in termini di lotta alle diseguaglianze e alla povertà che il Piano dovrebbe realizzare.

Per raggiungere l’obiettivo della semplificazione vi è poi un’altra sfida mastodontica da sostenere. L’Italia soffre di un eccesso di legislazione e, allo stesso tempo, la sua burocrazia è dominata da una cultura legalistica disabituata al concetto di risultato: di conseguenza, la pubblica amministrazione è quasi esclusivamente concentrata sulle procedure, e in gran parte ignara della necessità di raggiungere i risultati, se non in funzione dei controlli che si “subiscono”. Anche per questo motivo, negli ultimi decenni l’Italia non è riuscita a utilizzare con successo i fondi strutturali ricevuti nell’ambito della politica di coesione dell’UE. Pertanto, pur essendo stato al centro della strategia italiana nelle prime fasi di attuazione, il tema della semplificazione non sembra oggi essere al centro degli interessi del nostro Governo e appare sempre più collaterale all’intero obiettivo economico, quasi come una spunta da mettere e non come un volano per gli investimenti. Eppure gli strumenti per garantire un migliore risultato sia in termini normativi che amministrativi non mancano [V. CAMPIGLI, *Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato e direttrici attuative del PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2023].

Un altro tema importantissimo che tocca le politiche di semplificazione è la digitalizzazione (Missione 1 del Piano). Il Piano interviene sia sulle reti ultraveloci (specie la banda larga, Missione 1 Componente 2 Investimento 3) che sui servizi digitali. Gli interventi di potenziamento dell’infrastruttura e di incremento dei servizi delle amministrazioni pubbliche, per l’utilizzo del *cloud*, per la sicurezza cibernetica sono notevoli (aumento della diffusione della piattaforma IO, adozione dell’identificazione elettronica da parte delle pubbliche amministrazioni e potenziamento di piattaforme di notifica digitale). Sono previsti pure grandi interventi di digitalizzazione, come quello relativo ai dieci milioni di fascicoli giudiziari relativi agli ultimi dieci anni di processi civili e dei procedimenti della Cassazione o quello dei beni culturali (libri, foto, opere d’arte, audiovisivi, monumenti) per la fruizione in rete dei servizi dei parchi e delle aree marine e la creazione di un hub del turismo digitale. Inoltre, per la sanità si mira a un’amplissima diffusione del fascicolo sanitario elettronico. Su questo livello, l’effetto di semplificazione sarà chiaramente legato non solo all’investimento ma alla capacità delle persone – senza distinzione di età – di utilizzare i nuovi strumenti messi a disposizione. Il risultato concreto di questi investimenti, infatti, dipende dall’aumento della consapevolezza e capacità digitale (“digital literacy”) che sapremo produrre e che gli stessi beneficiari sapranno far derivare dai progetti (coscienti che partiamo da un livello bassissimo di competenze digitali di cui l’Italia soffre, come dimostra il basso punteggio nell’indice DESI del nostro Paese).

Quando si parla di semplificazione e PNRR non si può omettere di parlare del nuovo “Codice dei contratti pubblici” (d.lgs. n. 36/2023). Il nuovo Codice ha suscitato notevoli critiche, sia perché ha ridotto moltissimo il “dibattito pubblico” relativo alle

opere pubbliche da svolgere con le comunità locali, sia perché ha accresciuto molto i poteri delle stazioni appaltanti, limitando di fatto la trasparenza amministrativa e il possibile verificarsi di fenomeni corruttivi che nel nostro Paese sono purtroppo all’ordine del giorno. Su questo punto si può ritenere ancora una volta che sarà decisivo l’investimento nella capacità delle amministrazioni di abbracciare una nuova cultura del risultato [G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2022, 2, 311-321].

Da ultimo deve essere rilevato che salvo alcune scelte complessive e i documenti di valutazione, l’informazione sull’insieme di provvedimenti e di metodi realizzati attraverso il PNRR non è delle migliori. Sebbene sia stato predisposto un portale dedicato (Italia Domani) e altre iniziative private per favorire l’accesso alle informazioni pubbliche (Openpolis), non sono disponibili dati di dettaglio da parte delle stesse strutture del Governo responsabili delle misure. Anche il portale Regis con i dati di spesa, non appare completo e aggiornato. Forse la prima semplificazione da realizzare era proprio quella che mirava alla gestione di questo grande investimento, mostrando ai cittadini l’effettivo impiego dei fondi. Un gesto semplice che avrebbe però generato un coinvolgimento diretto e un controllo da parte di tutti i cittadini, con benefici sia per lo Stato sia per gli altri livelli di governo interessati.

SANDRO STAIANO

In tema di semplificazione e PNRR è forse opportuna un po’ di pulizia concettuale e, conseguentemente, lessicale.

Benché, invero, sia il d.l. n. 77 del 2021 sia il d.l. n. 13 del 2023 siano intestati alle “semplificazioni”, e benché questo sia il lemma ordinariamente adoperato nelle sedi istituzionali e nelle restituzioni giornalistiche, si tratta in realtà di misure di accelerazione, spesso a carattere provvisorio, poi fatte oggetto di proroga, concepite per fronteggiare un’esigenza di rapida utilizzazione di fondi, tanto più difficile quanto cospicue sono le risorse da adoperare. Misure quali la semplificazione della Valutazione dell’impatto ambientale (VIA) raccordandola alla Valutazione ambientale strategica; la Conferenza dei servizi con modalità semplificate e riduzione dei tempi; l’innalzamento delle soglie di affidamento diretto degli appalti; lo snellimento delle procedure per la realizzazione di infrastrutture, la riduzione dei tempi di svolgimento delle verifiche dell’interesse culturale; i pareri resi a un solo livello progettuale, molto preliminare e non dettagliato, quello della fattibilità tecnico-economica, per le opere di impatto rilevante, conducenti a forme di appalto integrato, cioè a un unico affidamento.

Un coacervo di norme destinate a durare quanto l’emergenza, e che è auspicabile non vadano oltre questa (talvolta, in casi siffatti, si realizza un’ultrattività che, mentre non riesce a conferire all’efficienza, collide con la legalità dell’azione amministrativa).

La semplificazione, l’attuazione del principio che essa inverte e che si deve ritenere impronti un sistema dei rapporti tra cittadini e amministrazione costituzionalmente fondato, è altra cosa. Essa va affermata con piena consapevolezza

della complessità dei sistemi amministrativi moderni, partendo da una buona normazione, che superi contraddittorie stratificazioni e sia connotata dalla chiarezza e dalla massima facilità applicativa. E va affermata assicurando efficienza organizzativa delle amministrazioni di ogni livello: nessuna legge, per quanto ottima, potrebbe superare la prova della messa in opera da parte di una burocrazia vischiosa e inerte.

Tutto questo implica che il sistema funzioni a regime, cioè che le norme siano ben pensate e le misure consolidate ciascuna nella sua tipologia.

Norme e misure dell'emergenza sono su altro piano e vanno valutate con altro metro.

I PARTECIPANTI AL FORUM

Davide De Lungo, Consigliere parlamentare – Camera dei Deputati

Erik Longo, Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Firenze

Cesare Pinelli, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – «Sapienza» Università di Roma

Sandro Staiano, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II

Giuseppe Verde, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Palermo