

I poteri dello Stato italiano alla luce del
PNRR: prime indicazioni

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Luiss Guido Carli – Roma



I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni *

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico – Luiss Guido Carli Roma
Coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione
presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il potere legislativo (e il ruolo del Parlamento controllore). – 3. Il potere esecutivo (il Governo, l'amministrazione centrale e il sistema delle Conferenze). – 4. Il potere giudiziario (e i tempi della giustizia amministrativa). – 5. Il circuito dell'indirizzo politico (e il ruolo del Presidente della Repubblica). – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il *Next Generation EU* ha comportato una serie di importanti innovazioni sul piano delle politiche dell'Unione europea. La messa a disposizione di ingenti risorse e il ricorso all'indebitamento comune per finanziare i piani di ripresa e resilienza proposti da tutti gli Stati membri¹ e approvati dalla Commissione e dal Consiglio, utilizzabili solo a condizione di assicurare un "soddisfacente conseguimento" di *milestone* e *target* lì indicati, segnano una chiara discontinuità, se non un vero e proprio cambio di paradigma, nei contenuti e nel metodo di politiche europee sino ad allora volte soprattutto ad assicurare il rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti dal Trattato di Maastricht².

Le molte novità in termini di contenuti e di metodo presenti nel *Next Generation EU* sono state fin qui giustificate in nome di circostanze eccezionali: ossia, dell'esigenza di fronteggiare le conseguenze della pandemia di Covid-19, che ha colpito tutti gli Stati membri e richiesto investimenti robusti perché le economie europee si riprendessero³. Sempre in nome di accadimenti eccezionali, rappresentati dalla

* Il testo riprende alcuni spunti da una lecture tenuta al closing event dell'anno accademico 2021-22 dell'Institute of European Law-KU Leuven su "Integration through Funding? On the Implementation of the Recovery Plan", svoltosi il 24 giugno 2022. Esso è stato in parte anticipato su Mondoperaio, settembre 2022. Un grazie agli organizzatori e ai partecipanti, per le utilissime sollecitazioni.

** Le opinioni sono espresse a titolo personale e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

¹ Da ultimi, l'8 luglio 2022 anche i Paesi Bassi hanno presentato il loro Piano. Per un quadro aggiornato cfr. lo *scoreboard* curato dalla Commissione europea: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#scoreboard.

² È a questi parametri che si aggancia, infatti, il patto di stabilità e crescita, nelle sue diverse versioni: per una ricostruzione aggiornata cfr. G. Contaldi, *Diritto europeo dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. p. 273 s.

³ L'esigenza di fronteggiare la pandemia giustifica la configurazione, per più versi innovativa, delle basi giuridiche utilizzate per il *Next Generation EU*, su cui si è registrato un vivace dibattito dottrinale: cfr. B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021 (58), pp. 635–682; Id., *EU emergency law and its impact on the EU legal order. Guest Editorial*, in *Common Market Law Review*, 2022 (59), pp. 3–18; P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in

guerra in Ucraina, quelle stesse novità si stanno ora estendendo all’obiettivo di assicurare l’autonomia energetica dell’Unione: è questa la logica che è alla base del pacchetto di proposte presentate dalla Commissione a metà maggio, sotto l’etichetta *REPowerEU*, che in sostanza propone di aggiungere un capitolo (un *addendum*, appunto) a ciascun Piano nazionale di ripresa e resilienza, da attuare con il medesimo metodo e ad opera dei medesimi soggetti fin qui incaricati di seguire tali strumenti, a livello europeo come a livello nazionale⁴.

Questi elementi, assieme al rilievo riconosciuto al rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri con tali Piani nel *Transmission Protection Instrument* (TPI) – messo in piedi dalla Banca centrale europea (BCE) nel luglio 2022⁵, al fine di consentire alla stessa BCE l’acquisto di titoli emessi in un singolo Paese per evitare eccessivi *spread* e conseguenti difficoltà nella conduzione della politica monetaria (c.d. “ombrello anti-*spread*”) – danno la misura del ruolo cruciale che si sta progressivamente attribuendo a questo nuovo metodo di definizione delle politiche dell’Unione europea. Ed è indubbio che la discussione, che è da tempo in corso e che si accinge ad entrare nei mesi decisivi, nell’Unione come nei suoi Stati membri, sulla riforma del patto di stabilità e crescita sarà profondamente influenzata proprio dai primi esiti derivanti da queste novità nei metodi e nei contenuti dell’azione a livello europeo. Si tratta dunque di un processo che, al di là della sua connessione con accadimenti eccezionali, si presta a delineare, specie in prospettiva, una (ennesima) trasformazione costituzionale dell’Unione europea.

Anche sul versante italiano – senz’altro uno dei più delicati, in considerazione sia dell’entità del nostro debito pubblico, sia dell’ammontare delle risorse mobilitate, sia, infine, della resistenza alle riforme che ha a lungo caratterizzato il nostro Paese – il PNRR configura, a ben vedere, un nuovo metodo di governo, che incide su tutti i poteri dello Stato, chiamati in qualche modo a ridefinire sé stessi, nelle regole e nelle

Common Market Law Review, 2022 (59), pp. 433–472. Per una sintetica ricostruzione del quadro complessivo si veda F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il mulino, Bologna, 2022.

⁴ Cfr. il pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea il 18 maggio 2022 e attualmente in corso d’esame, e in particolare la proposta di regolamento di modifica al regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, presentata in tale data (COM(2022) 231 final), oltre alla *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU* pubblicate sempre il 18 maggio 2022 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2022_3300_1_en_0.pdf).

⁵ Cfr. il comunicato stampa emesso dalla Banca centrale europea il 21 luglio 2022 (<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>), su cui cfr., tra i tanti, A. Baglioni, *Scudo anti-spread, bisognerà meritarselo*, in www.lavoce.info, 21 luglio 2022, e L. Bini Smaghi, *Scudo anti-spread e politica monetaria*, LUISS School of European Political Economy, policy brief n. 18, 2 agosto 2022. Si vedano anche le *minutes* del Consiglio direttivo della BCE (<https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2022/html/ecb.mg220825~162cfabae9.en.html>), dalle quali risulta che la decisione di approvare il TPI è stata presa all’unanimità e nelle quali si legge, tra l’altro, che “The TPI was deemed an important way to increase the resilience of Economic and Monetary Union, which – due to decentralised fiscal policy and the lack of a fully-fledged capital markets and banking union – was still incomplete and exposed to asymmetric shocks. This incompleteness would only disappear with fundamental changes to the euro area’s architecture. In this context, monetary policy had to play its role, within the ECB’s mandate, in addressing fragmentation to the extent that it impeded a smooth transmission of the monetary policy stance, a precondition for the ECB to be able to deliver on its price stability mandate”.

prassi che li hanno a lungo caratterizzati quanto ai tempi e alle modalità di lavoro, ma pur sempre in coerenza con i principi e le prescrizioni della carta costituzionale (letta, come è necessario, alla luce dei Trattati europei).

2. Il potere legislativo (e il ruolo del Parlamento controllore)

Quanto al potere legislativo, le Camere sono state chiamate ad operare, in quelli che si sono rivelati essere gli ultimi 12 mesi della XVIII legislatura, con ritmi particolarmente intensi. Non vi è stato, per effetto del PNRR, quel tasso di discontinuità nella tipologia degli strumenti legislativi utilizzati che forse, in astratto, ci si poteva attendere⁶, ma si sono approvate, tempestivamente, riforme legislative assai significative e di notevole respiro: tra l'altro, in materia di giustizia, appalti pubblici, istruzione, università, pubblico impiego, sanità, giustizia tributaria, concorrenza.

Il rigido cronoprogramma previsto dal PNRR⁷ ha aiutato a superare i molteplici poteri di veto e a scoraggiare l'atavica tendenza a rinviare, spesso *sine die*, l'approvazione o comunque l'attuazione di interventi riformatori che l'Unione europea richiedeva da tempo: specie attraverso le *country specific recommendation* trasmesse nell'ambito del semestre europeo, che hanno peraltro registrato, in Italia come

⁶ Ce lo si era augurato "a caldo" (N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in www.federalismi.it, 2022, n. 1, pp. IV-XIII, spec. VIII; Id., *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 5 gennaio 2022, pp. 1-17, spec. 10 s.; in senso non dissimile M. Rubechi, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbinati*, 2022, 72(3-4), pp. 127-142), sulla base del fatto che la *timeline* prevista dal PNRR offre un quadro programmatico definito e stabile delle riforme necessarie, privilegiando strumenti come le leggi di delega e le leggi a cadenza annuale, consentendo perciò – limitatamente a tali oggetti, com'è ovvio – una "programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo" e tempi più adeguati per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa (in questi termini la raccomandazione formulata dal Comitato per la legislazione della Camera, contenuta nel parere espresso il 17 novembre 2021 sul decreto-legge n. 152 del 2021, e ribadita nel parere espresso il 27 giugno 2022 sul decreto-legge n. 36 del 2022).

Più scettica, e almeno finora più aderente alla realtà, si è rivelata la lettura di L. Bartolucci, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna On Line*, 2021, n. 2, pp. 133-148, spec. p. 137 s., secondo cui "l'attuazione del PNRR richiede, soprattutto nella sua fase iniziale, uno sforzo riformatore imponente". In effetti, molte delle misure normative necessarie per conseguire le prime due rate sono state inserite all'interno di decreti-legge a contenuto plurimo, adottati circa due mesi prima della scadenza della rata, in modo tale da essere convertiti in tempo utile. In tali casi, gli emendamenti approvati con le leggi di conversione sono stati utili allo scopo di perfezionare le disposizioni originariamente predisposte dal Governo e di introdurre, in più casi, ulteriori disposizioni, anch'esse reputate necessarie, anche alla luce del confronto con la Commissione europea, man mano che si procedeva nell'attuazione del PNRR, per assicurare un conseguimento in misura ancora più soddisfacente di *milestone* e *target* previsti.

Su questi profili cfr. anche E. Cavasino, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 39 s. (evidenziando come il PNRR dia origine, sul piano interno, ad una "legislazione solo programmata e non anche vincolata"), A. Lo Calzo, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2022, n. 2, e E. Griglio, *Il drafting normativo nelle torsioni del sistema delle fonti tra emergenza pandemica e interventi per la ripresa*, in corso di pubblicazione in *Annuario AIR 2022*.

⁷ Pone l'accento sul fattore tempo, in particolare, M. Midiri, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in www.federalismi.it, 2022, n. 18, 148-161.

in molti altri Paesi, un seguito assai limitato⁸. L'auto-vincolo rappresentato dal PNRR ha funzionato decisamente meglio, essendosi registrato, con riferimento anzitutto agli impegni in scadenza al 31 dicembre 2021, un conseguimento soddisfacente di tutte le *milestone* e i *target*⁹. Anche per quelli in scadenza al 30 giugno 2022 il Governo ha dichiarato di aver rispettato tutti gli impegni. E alla fine del mese di settembre – con un mese di ritardo rispetto alla tempistica prevista¹⁰ – si conoscerà la valutazione della Commissione in proposito. Anche il lavoro in vista degli impegni di dicembre 2022 è a buon punto, e quasi ultimato relativamente ai testi legislativi necessari.

Per gli interventi riformatori di maggiore rilievo il PNRR è risultato essere particolarmente efficace soprattutto laddove le diverse *milestone* erano state ben scadenze nel tempo, in corrispondenza con le distinte fasi dell'approvazione della legge e della sua attuazione. Basti comparare, ad esempio, le ben articolate *milestone* relative alla riforma degli appalti con quelle concernenti le leggi annuali per la concorrenza, per le quali invece la scadenza è unica e fissata al termine di ciascun anno, riferita all'approvazione della legge e, al contempo, all'adozione di tutti i suoi atti attuativi¹¹.

⁸ Sulle *country specific recommendation* cfr., tra i tanti, L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, p. 351 s., G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 3, p. 1452 s., spec. 1491 s., e F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, ivi, p. 1425 s., spec. 1435 s.; nonché, in chiave politologica, C. Mariotto, F. Franchino, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2020, n. 2, p. 159 s. Per dati sul seguito delle CSR cfr., per il passato, la Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020 su *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche* (COM(2020) 500 final), spec. p. 18 s. (da cui risulta che tra il 2011 e il 2019 solo il 6% delle raccomandazioni ha ricevuto “piena attuazione” e il 16% ha registrato “progressi sostanziali”) e ora K. Grigaitė et al., *Country-Specific Recommendations for 2019, 2020, 2021 and 2022. A tabular comparison and an overview of implementation*, EGOV, European Parliament, Bruxelles, July 2022. Nonchè, sulla base di un *dataset* predisposto da Bruegel, K. Efsthathiou, G. Wolff, *What drives implementation of the European Union's policy recommendations to its member countries?*, in *Journal of Economic Policy Reform*, 2022.

⁹ Cfr. il *(positive) preliminary assessment* della Commissione del 28 febbraio 2022 (https://ec.europa.eu/info/files/preliminary-assessment-italy_en) e poi la decisione di esecuzione della Commissione del 31 marzo 2022 sull'erogazione della prima rata (C(2022) 2118 final) (https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/documenti/COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_IT.pdf).

¹⁰ Si veda l'art. 24, par. 3, del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio. Il ritardo, chiesto dalla stessa Commissione europea, si deve con ogni probabilità alla coincidenza della fase di valutazione con i mesi estivi.

¹¹ Nel caso della riforma degli appalti, infatti, il PNRR prevede, in proposito, cinque distinte *milestone*, con termini accuratamente scadenziati (cui poi fanno seguito una serie di impegnativi *target*, relativi alla riduzione dei tempi di aggiudicazione e di esecuzione degli appalti, da raggiungere entro il 31 dicembre 2023): due di queste *milestone* consistevano in misure di semplificazione della legislazione vigente e in misure di attuazione, tutte volte ad affrontare alcuni punti critici del sistema, da raggiungere in tempi rapidi, rispettivamente entro il 30 giugno 2021 (M1C1-69) e il 31 dicembre 2021 (M1C1-71). Per il 30 giugno 2022 è stata richiesta l'approvazione della legge di delega per la riforma del codice dei contratti pubblici (M1C1-70): codice da far entrare in vigore entro il 31 marzo 2023 (M1C1-73) e da attuare, con tutte le relative misure di esecuzione, entro il 30 giugno 2023 (M1C1-74). Questa struttura delle *milestone* ha dunque guidato passo per passo il lavoro di Governo e Parlamento: con il ricorso alla decretazione d'urgenza (il decreto-legge n. 77 del 2021) per conseguire le prime misure e, finora, con l'approvazione tempestiva di una legge di delegazione (legge n. 78 del 2022), che prevede, appunto, una delega legislativa da attuarsi entro termini sostanzialmente coincidenti con quelli indicati dal PNRR.

Le tre *milestone* sulla legge sulla concorrenza 2021, pur distinte quanto ai contenuti, hanno invece tutte un unico termine, quello del 31 dicembre 2022: valido sia per l'entrata in vigore della legge (M1C2-6), sia per l'entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi, quelli previsti in generale (M1C2-8) e più specificamente quelli relativi alla materia dell'energia

Neppure la crisi del governo Draghi e il conseguente scioglimento delle Camere, intervenuto il 21 luglio 2022¹², sono riusciti a rallentare l'attuazione legislativa del PNRR. Anzi, le settimane immediatamente successive allo scioglimento sono state particolarmente produttive e, nonostante la mancata possibilità di ricorrere a questioni di fiducia su maxiemendamenti, hanno consentito di concludere l'*iter* di numerosi provvedimenti legislativi importanti, in molti casi in largo anticipo rispetto alla scadenza prevista (perlopiù quella del 31 dicembre 2022): in modo da evitare che essi andassero a ricadere sulle spalle di un Parlamento appena formato e inevitabilmente chiamato a ripensare un po' se stesso, visti i "ranghi ridotti", in applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2020.

A prescindere da ogni riflessione ulteriore, di ordine più generale, circa la capacità delle Camere di funzionare proficuamente anche in assenza di questioni di fiducia e con un Governo dimissionario, questo ragguardevole risultato è stato reso possibile da due ordini di presupposti. Sul piano giuridico-formale, su una materia da sempre regolata da fonti di natura convenzionale, esso è stato consentito dalla conferma degli orientamenti dichiarati negli *speech* dei Presidenti di Camera e Senato, laddove, come da tradizione, hanno dato il via libera all'esame, a Camere sciolte degli schemi di atti normativi del Governo per l'espressione dei relativi parlamentari – costantemente considerati atti dovuti – e dei progetti di legge necessari per attuare obblighi europei¹³. Sul piano politico-sostanziale, tale risultato è stato agevolato, per un verso, da un governo che, diversamente dai precedenti governi di tal tipo (si pensi soprattutto ai casi dei governi Dini e Monti, con presidenti del consiglio entrambi presentatisi a capo di movimenti politici alle elezioni immediatamente successive)¹⁴, ha mantenuto fino in fondo la sua natura di "governo

(M1C2-7). Una tale configurazione delle *milestone* fa sì che la distribuzione del tempo disponibile tra l'esame parlamentare della legge, l'attuazione delle deleghe in essa contenute e l'adozione degli altri atti attuativi sia stata rimessa al libero gioco dei rapporti tra Parlamento e Governo. Per cui le difficoltà incontrate, prima a livello governativo poi a livello parlamentare, nella stesura in concreto delle disposizioni in questione, per definizione chiamate a incidere su interessi costituiti, hanno rallentato l'*iter* di esame e approvazione del disegno di legge, con conseguente sensibile compressione dei tempi per la sua attuazione (configurata con procedure tali da richiedere il coinvolgimento, in varia forma, delle commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni, oltre che di alcune autorità indipendenti), in modo da assicurare il rispetto dell'unico termine fissato dalla *milestone*.

¹² Su cui cfr., per tutti, A. Poggi, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in www.federalismi.it, 2022, n. 19.

¹³ Si vedano gli *speech* del Presidente della Camera Fico in apertura della seduta del 22 luglio 2022 (in cui, riguardo all'attività legislativa, si consente l'esame, a Camere sciolte, degli "atti dovuti in quanto legati all'attuazione di obblighi o impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea") e quello della Presidente del Senato Alberti Casellati nella seduta del 27 luglio 2022 (in cui si avverte che l'attività legislativa sarà "limitata all'esame di atti dovuti, quali i disegni di legge di conversione dei decreti-legge e gli atti urgenti connessi ad adempimenti internazionali e comunitari, come gli atti di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"). In quest'ultimo *speech* si riscontra invero un elemento di novità, consentendosi l'approvazione di progetti di legge su cui si registri (non l'unanimità, bensì) "un ampio consenso" (la valutazione sull'ampiezza di tale consenso essendo evidentemente rimessa al Presidente di Assemblea, tendenzialmente in esito alla Conferenza dei capigruppo).

¹⁴ Cfr., volendo, N. Lupo, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in C. Bergonzini et aa. (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 315-325.

tecnico”¹⁵ e, per altro verso, dall’atteggiamento positivo delle forze politiche – non solo di quelle appartenenti all’ampia (ex) maggioranza, ma anche del principale gruppo di opposizione – unite, in attesa dell’esito delle elezioni del 25 settembre 2022, nel voler tener fede agli impegni assunti dallo Stato italiano. Ovviamente, il Parlamento non esercita soltanto la funzione legislativa, ma è altresì titolare di significativi poteri di indirizzo e controllo, che con riguardo al PNRR richiedono di essere sviluppati in forme nuove, simili a quelle con cui essi sono esercitati in altri procedimenti euro-nazionali. Da un lato, gli indirizzi al Governo vanno forniti per tempo e, com’è evidente, *pro quota*, nella consapevolezza cioè che nella dinamica dell’Unione europea le decisioni sono assunte secondo tempistiche non controllabili e indipendenti dalle fasi della politica italiana; e altresì che il contributo del Governo italiano, in seno al Consiglio europeo come al Consiglio dell’Unione, è senz’altro significativo e spesso anche determinante, ma si inserisce all’interno di un negoziato che necessariamente coinvolge anche i Governi degli altri Stati membri. Dall’altro, la funzione di controllo ha modo di svilupparsi in forme molteplici, potendo contare su un parametro generale ben preciso e su parametri più specifici rispetto ai quali valutare l’attività del Governo e, soprattutto, delle amministrazioni, rivolta a raggiungere obiettivi impegnativi e alla cui co-definizione anche il Parlamento ha contribuito¹⁶.

Quale sia la forma migliore per esercitare questi poteri parlamentari di indirizzo e controllo è oggetto di dibattito¹⁷. La pervasività e l’ampio spettro delle politiche incluse nel PNRR hanno evidentemente sconsigliato di concentrare l’esercizio di tutte questi poteri esclusivamente in capo ad un organo *ad hoc*, magari di natura bicamerale: una opzione siffatta, pur ventilata in sedi istituzionali¹⁸, avrebbe infatti comportato un sostanziale esautoramento di quasi tutte le commissioni permanenti. Resta il dubbio se

¹⁵ Una natura rilevabile invero sin dai suoi primi passi, come si è avuto modo di osservare in N. Lupo, *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, 2021, n. 3, pp. 495-513.

¹⁶ In proposito, vengono in rilievo soprattutto la risoluzione Crippa e altri, approvata dalla Camera con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti (A.C., XVIII legislatura, res. sten., 27 aprile 2021, p. 55) e quella Licheri e altri, approvata del Senato nella medesima data con 224 voti a favore, 16 contrari e 21 astenuti (A.S., XVIII legislatura, res. sten., 27 aprile 2021, p. 95 e 122). Anche nelle fasi precedenti del processo di formazione del PNRR le due Camere erano state coinvolte, in particolare attraverso le loro commissioni permanenti, che avevano dato vita ad un’intensa attività conoscitiva. Una accurata ricostruzione è in A. Vernata, *La Costituzione e l’Europa alla prova del recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 2, pp. 225-254, spec. p. 242 s., il quale peraltro esprime dubbi sull’efficacia di queste forme di coinvolgimento delle Camere.

¹⁷ Cfr., anche per un utile quadro comparato, E. Griglio, *National parliaments’ resilience under the Euro-zone and the Covid-19 crises: continuity and discontinuity in the Euro-national scrutiny*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, n. 3, pp. 1-19, spec. 11 s., e B. Dias Pinheiro, C.S. Dias, *Parliaments’ involvement in the Recovery and Resilience Facility*, *ivi*, pp. 1-18. In Italia tale dibattito si intreccia, inevitabilmente, con quello sulla revisione di organizzazione e procedure parlamentari dopo la riduzione di deputati e senatori.

¹⁸ Un’indicazione nel senso di istituire anche “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” si rinviene in *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2022, spec. p. 22 s. (disponibile su <https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/OCD177-5420.pdf?1648800805983>). Cfr. ampiamente, in proposito, V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana, *Introduzione*, in Idd. (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il mulino, Bologna, 2022, in corso di pubblicazione, pp. 9-22, spec. 16 s. (delle bozze).



l'istituzione di un organo bicamerale interamente dedito a “marcare stretto” l'esecutivo nell'opera di interpretazione e attuazione del PNRR aiuterebbe le Camere a disporre di un quadro aggiornato e complessivo delle misure poste in essere e dell'andamento del negoziato con l'Unione europea, rispetto a un coordinamento delle varie iniziative parlamentari che altrimenti finisce per essere distribuito, con modalità varie, assai complesse e non sempre coincidenti tra i due rami del Parlamento¹⁹, tra le Commissioni bilancio, quelle per le politiche europee, e le stesse assemblee, da coinvolgere esclusivamente per la discussione e l'approvazione degli atti di indirizzo di valenza più generale.

3. Il potere esecutivo (il Governo, l'amministrazione centrale e il sistema delle Conferenze)

Il cambiamento più significativo è però senz'altro quello che riguarda il potere esecutivo, nella sua componente politica come in quella tecnico-amministrativa, e nei loro rispettivi rapporti. Il Governo e le pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali, sono evidentemente chiamati a giocare un ruolo decisivo, sia perché è anzitutto il Governo che interagisce in seno all'Unione europea (muovendosi, per definizione, “tra Roma e Bruxelles”), sia perché le amministrazioni titolari degli interventi sono i Ministri, mentre sulle amministrazioni regionali e locali ricade una quota assai rilevante dell'attuazione di tali interventi.

La *governance* messa su per l'attuazione del PNRR, che ha dato origine a una rete di strutture di missione, una per ciascun Ministero e per alcuni Dipartimenti della Presidenza del Consiglio, slegate dallo *spoils system* e destinate a durare fino al 31 dicembre 2026²⁰, rappresenta sicuramente un'innovazione in sé assai significativa; unitamente ad una ulteriore valorizzazione delle strutture tecniche della Presidenza del Consiglio e, soprattutto, di quelle del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), già rafforzatesi non

¹⁹ Cfr. ampiamente A.M. Acierio, *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella sua prima fase di attuazione*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit., p. 53 s. e E. Vivaldi, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, ivi, p. 113 s. Tale (eccessiva) complessità ha trovato ulteriore conferma in occasione dell'esame della prima (e finora unica) relazione al Parlamento trasmessa il 24 dicembre 2021 dalla Cabina di regia PNRR in attuazione dell'art. 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito (A.C. e A.S., XVIII legislatura, doc. CCLXIII, n. 1), che – similmente a quanto era accaduto per le fasi preliminari di esame del PNRR e delle sue linee-guida – si è sviluppato con modalità diverse tra Camera e Senato nell'arco dei primi sei mesi del 2022, con il coinvolgimento di quasi tutte le commissioni permanenti (che hanno approvato risoluzioni alla Camera e pareri al Senato). Al Senato, peraltro, tale esame non risulta essersi mai concluso perché lo schema di risoluzione, presentato presso le Commissioni riunite bilancio e politiche UE, non è stato votato, “stante l'assenza del numero legale per deliberare”, nella seduta del 5 luglio 2022.

²⁰ Sulle unità di missione istituite nei singoli Ministeri cfr. (anche per indicazioni sui relativi decreti istitutivi) G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit., p. 137 s., spec. 149 s. Per la Presidenza del Consiglio vi è una apposita struttura “orizzontale”, nell'ambito del Segretariato generale, mentre si sono dotate di strutture *ad hoc* i Dipartimenti per il sud e la coesione territoriale, per la transizione digitale, per la funzione pubblica e, successivamente, anche per gli affari regionali.

poco negli ultimi decenni²¹. Il tutto, nell'apprezzabile tentativo di superare antichi contrasti tra amministrazioni “orizzontali”²², approfittando di una contingenza politica che, nel governo Draghi, ha visto allineati sostanzialmente lungo il medesimo asse Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato alla Presidenza e Ministro dell'economia, come era mai accaduto nell'ultimo trentennio, dai tempi del governo Ciampi (in cui peraltro i Ministeri economici erano ancora distinti).

Seppure con qualche ambiguità, ne esce un complessivo irrobustimento delle strutture tecnico-amministrative del Governo centrale, specie di quelle incaricate di svolgere funzioni di coordinamento, nella logica di un'interazione più continua e proficua, a tutti i livelli, con le strutture della Commissione europea, un'istituzione com'è noto caratterizzata da una forte presenza della componente tecnico-burocratica²³. In questa logica si comprendono appieno sia la scelta di affidare alle strutture del Ministero dell'economia, e in primo luogo al Servizio centrale PNRR, la gestione del Piano, in conformità a un'indicazione fornita da Draghi sin nel suo discorso fiduciario²⁴; sia quella di aggiungere, a Palazzo Chigi, una apposita Cabina di regia PNRR, prevista dall'art. 2 del decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito dalla legge n. 108 del 2021, supportata da una sua segreteria tecnica (art. 4 del decreto-legge n. 77, come convertito) e affiancata da ulteriori strutture di missione, ossia l'Unità per la razionalizzazione e il

²¹ Sull'evoluzione della struttura della Presidenza del Consiglio cfr. A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in www.rivistaaic.it, 2021, n. 3, pp. 24-50, e G. Melis, *Per una storia istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2022, II, pp. 1035-1077, spec. 1973 s. (e altri contributi ivi contenuti). Su quella del MEF, cfr. L. Bartolucci, *Ministro dell'economia, forma di governo e Unione europea*, in A. Pérez Miras et aa. (a cura di), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, vol. V, 2020, p. 165 s.

²² Cfr., anche per riferimenti a vicende risalenti, L. Bartolucci, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, a cura di L. Tedoldi, Biblion, Milano, 2019, p. 367 s., e, ad esempio, la testimonianza di G. Letta, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in A. Razza (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020, p. 17 s.

²³ Sulla duplice natura, politica e tecnica ad un tempo, della Commissione europea la letteratura è sterminata: tra gli altri, cfr. R. Schuetze, *European Constitutional Law*, III ed., OUP, Oxford, 2021, spec. p. 114 s., e M. Dawson, F. De Witte, *EU Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022, spec. p. 22 s., nonché, in chiave politologica, H. Kassim, *The European Commission: from collegiality to presidential leadership*, in D. Hodson et aa. (eds.), *The Institutions of the European Union*, V ed., OUP, Oxford, 2022, p. 106 s., e F. Mérand, *The European Commission: the cabinets and the services*, ivi, p. 177 s.

²⁴ Cfr. le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio Draghi al Senato il 17 febbraio 2021: “la *governance* del Programma di ripresa e resilienza è incardinata nel Ministero dell'economia e delle finanze, con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti, che definiscono le politiche e i progetti di settore”. Il Governo Draghi ha così abbandonato l'idea, perseguita originariamente dal governo Conte 2, di avvalersi del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei-CIAE: una scelta che avrebbe forse avuto un senso sul piano astratto, vista la stretta connessione con l'Unione europea che informa tutto il procedimento e visto il ruolo di coordinamento spettante per Costituzione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma che avrebbe affidato una partita decisiva ad un'amministrazione, quella del Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio, per più versi troppo debole e non adeguatamente attrezzata a svolgere un compito di coordinamento così imponente e delicato.

Sul ruolo decisivo del MEF e in particolare della Ragioneria Generale dello Stato, nell'ambito della quale operano sia il Servizio centrale per il PNRR, sia l'Unità di missione per la valutazione dell'attuazione, nella gestione del PNRR, insiste, tra gli altri, M. Midiri, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, cit., p. 155 s.

miglioramento della regolazione (art. 5 del decreto-legge n. 77, come convertito) e il Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3 del decreto-legge n. 77, come convertito)²⁵.

Il lavoro di tutte queste strutture si svolge in continuo confronto con la Commissione europea (e in particolare con l'apposita *task-force* che segue il PNRR)²⁶, mediante l'intermediazione necessaria del Servizio centrale PNRR, il quale, secondo quel che dispone l'art. 6 del decreto-legge n. 77, come convertito, "rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR" ai sensi dell'art. 22 del Regolamento 2021/241". La Commissione europea, infatti, vera protagonista dell'attuazione dei PNRR in dialogo con gli Stati membri²⁷, è attivamente coinvolta nel percorso di interpretazione del Piano e di definizione nel dettaglio delle politiche intraprese per attuarlo, oltre che, poi, nella valutazione della gestione e della rendicontazione sull'uso di tali risorse. In coerenza con l'art. 95 Cost., laddove affida al Presidente del Consiglio l'attività di coordinamento dei Ministri²⁸ – un'attività particolarmente necessaria, ovviamente, ogni qual volta ci si rapporti con l'Unione europea²⁹ – è alla Cabina di regia PNRR e alla sua segreteria tecnica, in quanto titolare dei "poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR", che spettano significativi poteri di iniziativa nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di superamento del dissenso, oggetto di una specifica e accurata disciplina (artt. 12 e 13 del decreto-legge n. 77, come convertito)³⁰.

²⁵ Cfr., tra gli altri, G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 4, p. 945 s.; F. Sciaudone, B.G. Mattarella (a cura di), *Il Manuale del PNRR*, Milano Finanza, Milano, 2021, spec. p. 37 s.; G. D'Arrigo, P. David, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, p. 152 s.; U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2022, n. 2, pp. 57-79, spec. 65 s.

²⁶ Nell'ambito della Commissione europea, è una unità *ad hoc*, denominata "RECOVER" (*Recovery and Resilience Task Force*) istituita il 16 agosto 2020 nell'ambito del segretariato generale, a seguire l'attuazione dei piani e a coordinare il Semestre europeo. Riporta direttamente alla Presidente della Commissione e lavora in stretta cooperazione con la Direzione generale per gli affari economici e finanziari.

²⁷ Sul ruolo-chiave della Commissione europea nel *Next Generation EU* cfr., tra gli altri, A. Martinelli, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Il costituzionalismo multiivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in www.federalismi.it, 2 febbraio 2022, pp. 546-567, e M. Dawson, F. De Witte, *EU Law and Governance*, cit., p. 68 s. (rilevando come l'autonomia della Commissione sull'allocazione delle risorse del *Next Generation EU* sia parte della tendenza ad accentuare l'"executivism" in seno all'Unione).

²⁸ Nel senso che "il PNRR può oggi costituire il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato" cfr. R. Chieppa, *Prefazione a I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni-bis*, a cura di D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. III s., spec. V. Cfr. anche S. Fabbrini, *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2021.

²⁹ Sia consentito rinviare a N. Lupo, *Coordinamento, fonti e processi di produzione normativa*, in V. Antonelli, G.C. De Martin, B.G. Mattarella (a cura di), *Il coordinamento amministrativo alla luce dell'insegnamento di Vittorio Bachelet*, a cura di, Luiss University Press, Roma, 2022, pp. 29-39.

³⁰ Cfr., per una loro accurata analisi e per la segnalazione di alcuni profili problematici, soprattutto nel senso di evidenziare la loro insufficienza a garantire una tempestiva attuazione del PNRR, M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in corso di pubblicazione in www.rivistaaic.it, settembre 2022. Più critica la valutazione di M. Trapani, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, *ivi*, 2021, n. 4, p. 179-193, spec. 189 s.



Molti degli interventi del PNRR richiedono, evidentemente, di essere realizzati sul territorio. Ciò comporta una esigenza di coinvolgimento regolare di regioni ed enti locali nel loro disegno e nella loro messa a terra: il sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali è sottoposto a un lavoro assai intenso, che è fin qui andato avanti in un clima complessivamente positivo, nella consapevolezza delle comuni finalità da raggiungere³¹. È vero che in alcuni limitati casi il Governo, come gli è consentito, ha deciso di procedere prescindendo dall'intesa in Conferenza³², ma il clima collaborativo e la volontà di utilizzare proficuamente le risorse disponibili hanno aiutato a procedere con un tasso di conflittualità fisiologico e senza portare fin qui a pericolosi blocchi del processo decisionale. Certo, le criticità non mancano e paiono soprattutto legate a un coinvolgimento ineguale di Regioni ed enti locali, a seconda dei diversi Ministeri e delle loro abitudini: al di là dell'ascolto di regioni ed enti locali nelle sedi di partenariato (a partire dall'apposito Tavolo prima ricordato), assieme e al pari degli altri *stakeholders* – secondo quello che può considerarsi il modello prevalente in sede di Unione europea, di per sé, peraltro, piuttosto insoddisfacente alla luce dell'autonomia politica riconosciuta alle autonomie territoriali dalla Costituzione italiana³³ – le Regioni e gli enti locali hanno in più occasioni lamentato di non aver contribuito al disegno di alcune politiche pubbliche, anche per effetto della assai episodica convocazione, finora, della Cabina di regia PNRR³⁴.

Importanti interventi sono poi stati specificamente rivolti a semplificare i procedimenti amministrativi e a rafforzare la capacità amministrativa dei Ministeri e degli enti locali, anche grazie al supporto di Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e delle numerose società “*in house*” operanti presso ciascun Ministero. La sfida lanciata dal PNRR pare tuttavia più profonda, richiedendo una maggiore consapevolezza degli effetti, in

³¹ In tal senso, cfr. U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR*, cit., p. 76 s. e M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., nonché, con indicazioni sulle modalità di lavoro seguite in concreto dal sistema delle Conferenze, *Il PNRR e le assemblee legislative*, cit., p. 27 s.

³² In particolare, si segnala il caso del decreto del Ministro della salute 23 maggio 2022, n. 77 (Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale). Come si esplicita nelle premesse di tale regolamento, le mancate intese in Conferenza Stato-Regioni nelle sedute del 30 marzo e del 21 aprile 2022 (dovute, a quanto sembra, da un veto posto dalla Regione Campania) hanno portato il Governo ad attivare la procedura di cui all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, con delibera motivata del Consiglio dei Ministri, intervenuta nella seduta del 21 aprile 2022.

³³ Da notare peraltro che il livello di coinvolgimento nella formazione del PNRR delle Regioni e degli enti locali italiani è stato particolarmente insoddisfacente: cfr., anche per ulteriori indicazioni, G.M. Salerno, A.G. Arabia, A. Iacoviello, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2022, n. 2, p. 1-21, spec. 5 s.; S. Parisi, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il mulino, Bologna, 2022, p. 257 s.; S. Profeti, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, ivi, p. 269 s. Si esprime in termini di una drastica inconciliabilità S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, ivi, p. 237 s.

³⁴ Come osserva U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR*, cit., p. 78, pur a fronte di poteri di impulso, controllo e coordinamento riconducibili alla Cabina di regia, “il processo attuativo del PNRR si è di fatto realizzato attraverso le più collaudate modalità di interlocuzione istituzionale: a partire dalle sedi di raccordo tra Stato e autonomie; e dai tavoli tecnici, anche istituiti *ad hoc*, nell'ambito dei quali, anche in ragione dell'intervento di associazioni e *stakeholders*, sono rinvenibili i tratti del modello negoziale”.



termini non solo di *output* (o prodotto), ma anche di *outcome* (o risultato finale), delle politiche pubbliche avviate in questi mesi, così da riuscire a conseguire, in maniera soddisfacente e tempestiva, gli impegnativi *target* concordati³⁵: il che comporta la capacità di avviare *evidence-based policies*³⁶ e di disporre di dati adeguati a comprendere gli strumenti migliori attraverso cui perseguire quegli obiettivi³⁷. Una trasformazione tutt'altro che scontata, che peraltro, ove avvenisse, aiuterebbe non poco a innalzare il livello delle politiche pubbliche adottate nel nostro Paese.

Neppure nel caso del potere esecutivo, la crisi di governo e lo scioglimento delle Camere sembrano aver determinato una paralisi. Anzi, anche per effetto della volontà espressa dal Presidente della Repubblica Mattarella nella dichiarazione che ha accompagnato lo scioglimento (nella quale ha richiamato l'“importanza decisiva” dell'attuazione del PNRR “nei tempi concordati”)³⁸ e di una direttiva del Presidente del Consiglio Draghi con non pochi elementi di novità rispetto a quelle dei suoi predecessori, tutti in chiave estensiva dei poteri del Governo durante lo scioglimento anche in nome dell'esigenza di dare attuazione al PNRR e al Piano nazionale complementare-PNC³⁹, si è registrata un'accelerazione nelle due settimane immediatamente precedenti la pausa estiva e il Governo ha inviato alle Camere importati e corposi schemi di decreto legislativo. Alcuni, come quelli sulla giustizia civile e penale, nel presupposto che siano le Camere della XVIII legislatura ad esprimersi con un parere, in modo da completare con coerenza un processo riformatore assai sofferto, ma che sembra aver dato origine ad una discontinuità importante, assolutamente essenziale per superare una tara, quella della durata dei processi e dell'inefficienza del sistema-giustizia, che ha a lungo ostacolato lo sviluppo di investimenti pubblici e privati nel nostro Paese.

³⁵ Da un'analisi comparata di alcuni PNRR (in particolare, con quelli di Spagna, Francia e Grecia) si è osservato che è una peculiarità italiana quella di includere “specific outcome targets attached to some major reforms”. La si è spiegata, seppure dubitativamente, con “a certain mistrust from the Commission as regards to the capacity of the Italian government to effectively implement the adopted reforms”. Così E. Rubio, *From words to action. Analysing possible scenarios and political dynamics in the process of disbursing the European Recovery and Resilience Facility funds*, Policy Paper No. 274, Notre Europe, February 2022, p. 6 s.

³⁶ Cfr., ad esempio, G. De Blasio, A. Nicita, F. Pammolli, *Introduzione. E' l'evidenza, bellezza!*, in Idd. (a cura di), *Evidence-based Policy! Ovvero perché politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica rendono migliore l'Italia*, Il mulino, Bologna, 2021, p. 7 s.

³⁷ Anche sul piano dell'attività normativa: cfr. G. Sartor, *The way forward for better regulation in the EU: better focus, synergies, data and technology*, In Depth Analysis. Requested by the JURI committee, European Parliament, Bruxelles, August 2022.

³⁸ Dichiarazione resa il 21 luglio 2022, in cui il Presidente della Repubblica ha ricordato che ancorché il Governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontri limitazioni nella sua attività, esso “dispone comunque di strumenti per intervenire sulle esigenze presenti e su quelle che si presenteranno nei mesi che intercorrono tra la decisione di oggi e l'insediamento del nuovo Governo che sarà determinato dal voto degli elettori”.

³⁹ Direttiva del 21 luglio 2022. Per commenti a caldo cfr. L. Cuocolo, *Cosa comprendono gli “affari correnti” di un governo dimissionario*, in www.lavoce.info, 22 luglio 2022, e E. Cheli, *L' “ordinaria amministrazione” nelle crisi di governo*, in www.rivistailmulino.it, 31 luglio 2022. A commento delle precedenti direttive cfr. E. Catelani, *Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione” e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 2, pp. 1-18.



4. Il potere giudiziario (e i tempi della giustizia amministrativa)

Infine, il potere giudiziario non è affatto estraneo a questa trasformazione. Non solo perché è anch'esso oggetto, come si è appena accennato, di misure assai impegnative indicate in una serie di *milestone* e *target*, tra l'altro, quanto alla riorganizzazione e alla riduzione dei tempi della giustizia civile, penale, amministrativa e tributaria, così come riguardo all'edilizia giudiziaria e agli organici del personale di supporto. Ma soprattutto perché proprio il contenzioso giurisdizionale rischia di rappresentare uno dei più rilevanti ostacoli alla tempestiva attuazione del PNRR.

Il rischio – anche alla luce del ricordato atteggiamento collaborativo da parte delle Regioni, che fin qui hanno evitato di utilizzare in modo sistematico i ricorsi davanti alla Corte costituzionale⁴⁰ – riguarda soprattutto la giustizia amministrativa, la quale, ancorché caratterizzata da tempi di risposta decisamente più rapidi rispetto alla giustizia civile, può disporre, in sede cautelare, la sospensione degli effetti di provvedimenti amministrativi adottati a livello centrale o locale e indispensabili per il conseguimento di un determinato traguardo o obiettivo fissato dal piano. È chiaro che, anche in questo caso, le garanzie costituzionali in termini di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi non devono venir meno, ma occorre che esse si possano realizzare in tempi compatibili con lo sviluppo del PNRR⁴¹. In questa chiave vanno lette due discipline *ad hoc*, adottate nell'ultimo anno.

Da un lato, l'art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito, laddove ha esteso agli appalti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e con i fondi strutturali, l'applicazione del regime speciale previsto dall'art. 125 del codice del processo amministrativo: quest'ultimo, con riferimento in origine alle sole infrastrutture di carattere strategico, richiede che il giudice consideri espressamente, in sede cautelare, “l'interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera” e quello “del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure”. La medesima disposizione ha inoltre precisato come, di norma, la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporti la caducazione del contratto già stipulato, con la conseguenza che il risarcimento del danno eventualmente dovuto avvenga solo per equivalente.

Dall'altro, visto che la disposizione suddetta si riferiva esclusivamente agli appalti pubblici – che ovviamente non esauriscono tutte le misure attuative del PNRR – l'art. 3 del decreto-legge n. 85 del 2022, poi abrogato e confluito nell'art. 12-*bis* del decreto-legge n. 68 del 2022, come convertito dalla legge n. 108 del 2022⁴², ha esteso l'applicabilità di tale misura ai giudizi relativi a “qualsiasi procedura

⁴⁰ Cfr. M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., par. 6.

⁴¹ Nel senso che tali misure sono mirano ad un “equilibrio tra l'esigenza di assicurare la tutela giurisdizionale e la necessità di garantire il rispetto dei traguardi del Piano” cfr. l'intervista di R. Sommella al capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi di Palazzo Chigi, Carlo Deodato, *Tutta la verità sul PNRR*, in *Milano Finanza*, 20 agosto 2022.

⁴² Secondo la prassi dell'accorpamento di più decreti-legge all'interno della medesima legge di conversione, purtroppo ampiamente praticata nella XVIII legislatura: cfr. G. Piccirilli, *Non è incostituzionale l'“accorpamento” tra decreti-legge, se si*

amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR”, richiedendo espressamente che in sede di pronuncia del provvedimento cautelare si tenga conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR”. Inoltre, più in generale, si è stabilito che le pubbliche amministrazioni sono tenute a rappresentare in giudizio ove il ricorso abbia ad oggetto una procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, e che il giudice è obbligato a motivare espressamente, nella decisione cautelare e nel provvedimento di fissazione dell’udienza di merito, sulla compatibilità della misura e della data dell’udienza con il rispetto dei termini previsti dal PNRR. Infine, per i giudizi amministrativi relativi a provvedimenti PNRR si sono abbreviati i termini processuali, giungendosi a stabilire che nel caso in cui l’udienza di merito sfori tali termini, la misura cautelare perda automaticamente efficacia.

Una serie di interventi, come si vede, invero piuttosto drastici⁴³, i quali si muovono lungo una direzione che pare assolutamente necessaria, ma è bene spingano a comportamenti virtuosi e responsabili tutte le parti dei giudizi amministrativi e gli stessi giudici. Tendenzialmente evitando che, come potrebbe accadere in quest’ultima ipotesi, l’inefficienza del giudice determini una diminuzione delle tutele dei privati, in sede cautelare⁴⁴. E responsabilizzando invece lo stesso giudice a muoversi all’interno di un sistema di compatibilità nel quale, al di là della suggestiva tesi sulla “legificazione” del PNRR⁴⁵, il tempo non è fattore marginale e il conseguimento del risultato è un obiettivo verso cui devono tendere tutte le istituzioni del “sistema Paese”.

5. Il circuito dell’indirizzo politico (e il ruolo del Presidente della Repubblica)

Al di là degli effetti sui singoli poteri dello Stato, che si sono fin qui passati in rapida rassegna, è chiaro che il PNRR ha inciso in profondità sul circuito di definizione dell’indirizzo politico e amministrativo. Come alcuni hanno rilevato⁴⁶, nel continuo oscillare tra una nozione esistenziale (*a posteriori*, o “debole”)

mantiene l’omogeneità materiale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 6, p. 4459 s., A. Vernata, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in www.rivistaaic.it, 2020, n. 3, pp. 55-76, spec. 69 s., C. Domenicali, *La prassi della decretazione d’urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l’emergenza sanitaria*, in L. Bartolucci, L. Di Majo (a cura di), *La prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 43-58, e ora ampiamente L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022, spec. p. 103 s.

⁴³ E oggetto di severe critiche: cfr. in particolare, F. Volpe, *Il processo amministrativo sulle controversie PNRR e le sue criticità*, in www.giustiziasieme.it, 27 luglio 2022. Cfr., anche per riferimenti alle primissime applicazioni giurisprudenziali, L. Bartolucci, *Prime pronunce su gare e atti connessi al Piano. Snodo ferroviario di Bari*, in www.dirittieconti.it, 28 luglio 2022.

⁴⁴ Cfr. G. Della Cananea, *Perché le decisioni del governo sulle autostrade sono uno stress test sullo stato di diritto*, in *Il Foglio*, 19 luglio 2022.

⁴⁵ Sostenuta in particolare da F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in lamagistratura.it, 13 novembre 2021.

⁴⁶ Cfr. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?*, in www.federalismi.it, 2021, n. 18, 250 ss. V. anche, con diverse sfumature, F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di*

dell'indirizzo politico, da un lato, ed una nozione normativa (*a priori*, o “forte”), dall'altro, la presenza del PNRR finisce per fornire una spinta a favore di quest'ultima: dovendosi riconoscere un carattere in qualche modo vincolante – sul piano prettamente politico o, secondo altri, anche sul piano giuridico⁴⁷ – ai contenuti del PNRR. Contenuti che peraltro sono tali da richiedere, soprattutto nei primi due anni di attuazione, una serie di riforme le quali presuppongono incisivi interventi legislativi, mentre le *milestone* e, soprattutto, i *target* previsti per il restante triennio sembrano destinati ad incidere più sull'indirizzo amministrativo che su quello politico-legislativo. In altri termini, l'incidenza del PNRR sulla determinazione dell'indirizzo politico-legislativo, da più parti giustamente evidenziata con riferimento alla prima fase della sua attuazione, è destinata fisiologicamente a ridursi negli anni a venire, mentre, man mano che ci si avvicina al 31 dicembre 2026, si accentua la necessità che il PNRR medesimo rappresenti un punto di riferimento essenziale e stabile ai fini della definizione e della realizzazione dell'indirizzo delle amministrazioni pubbliche, a livello centrale come a livello di regioni ed enti locali⁴⁸.

In questa medesima chiave si può anche leggere l'influenza del PNRR sul ruolo del Presidente della Repubblica, che dell'ordinato sviluppo del circuito dell'indirizzo politico è, in definitiva, il garante ultimo. La predisposizione del Piano e poi la sua attuazione hanno finito infatti per confermare, ancora una volta, la connessione tra forma di governo italiana e forma di governo dell'Unione⁴⁹; e per esaltare perciò quel

intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche, in www.costituzionalismo.it, 2022, n. 1, pp. 1-51; E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in www.rivistaaic.it, maggio 2022; A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in www.federalismi.it, 2022, n. 19, pp. 146-152.

⁴⁷ È nota, in proposito, la contrapposizione tra la tesi di M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s. e quella di F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR*, cit. Mentre il primo sostiene che il PNRR contenga una pianificazione a valenza principalmente se non esclusivamente politica, perciò “con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”, il secondo ritiene che il PNRR impegni giuridicamente, quanto ai risultati ivi indicati, “non solo l'amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente”, imponendo perciò una decisa valorizzazione della discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati in questione.

Molto equilibrata è, in proposito, la posizione espressa da A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 150, ad avviso del quale il PNRR, pur non coprendo l'intero arco programmatico del governo attuale né di quelli futuri, “per il suo carattere vincolante, di tipica giuridicità euro-nazionale, ‘deve’ entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata (salvo, naturalmente, l'oneroso procedimento di revisione: art. 21 Reg. (UE) 2021/241)”.

⁴⁸ Fermo restando che per effetto della clausola di non reversibilità di cui all'art. 24, par. 3, del Regolamento 2021/241, per effetto della quale non è comunque consentito tornare indietro rispetto alle riforme già adottate. Il che, come osserva A. Biondi, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in www.federalismi.it, 2022, n. 20, spec. XI s., “can be politically sensitive as it may signify denying the right of a new government to introduce changes in the context of measures adopted by a previous government”. Il vincolo al futuro indirizzo politico può perciò delinearli soprattutto “in negativo”: nel senso cioè di vietare bruschi cambiamenti di rotta e abrogazioni – o “annacquamenti” – delle riforme fino a quel punto adottate.

⁴⁹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. Lupo, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il mulino, Bologna, 2019, pp. 195-218, L. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on-line*, 2020, n. 1, spec. p. 8 s., e Y.M. Citino, *Verso una nozione di indirizzo politico “integrato”: effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D'Amico et aa. (a cura di), *Europa società aperta. I. Problemi attuali e prospettive future*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 153-170.



ruolo del Presidente della Repubblica quale custode del rispetto della Costituzione “composita”, che include, in forza del richiamo di cui all’art. 11 Cost., anche il diritto dell’Unione europea all’interno del parametro della sua attività⁵⁰. Secondo alcuni, è sempre in nome di questo parametro “composito” che il Presidente della Repubblica è stato chiamato ad esercitare altresì una funzione ulteriore: quella di rappresentare, in ambito europeo, l’“indirizzo politico costituzionale di sistema”⁵¹, facendolo valere, quando necessario, mediante comportamenti formali e informali nei confronti degli altri poteri dello Stato.

È alla luce di queste sue funzioni che possono essere interpretati alcuni dei passaggi-chiave della XVIII legislatura, che rischiano di risultare poco comprensibili ove non si mettano in relazione ad evoluzioni che, in parallelo, si sono sviluppate in sede europea, intorno appunto al *Next Generation EU*. In particolare, la crisi del governo Conte 2, tra la fine del 2020 e l’inizio del 2021, è stata determinata, in definitiva, dalla sua incapacità di elaborare un PNRR apprezzato dalla Commissione europea e dagli altri Stati membri e di tenere assieme (almeno) la propria maggioranza su una questione strategica come la definizione della *governance* per la gestione “interna” del PNRR. In altri termini, l’accordo politico alla base di quel governo si è rivelato insufficiente nel momento in cui occorreva delineare un ambizioso programma di azioni da finanziare nel successivo quinquennio e allestire una *governance* idonea ad assicurare l’effettivo avanzamento, grazie a quei finanziamenti, di politiche di promozione della ripartenza dell’economia italiana, dopo gli effetti devastanti della pandemia di Covid-19. Con la conseguente esigenza, in considerazione dell’entità delle risorse impiegate e dell’orizzonte temporale delineato (fino al termine del 2026), di un coinvolgimento pieno e convinto di uno spettro di forze politiche il più ampio possibile. Un dissenso interno, dunque, quello sulla *governance* del PNRR, non di poco rilievo, specie per un governo, come il governo Conte 2, formatosi al fine di assicurare un riallineamento dell’indirizzo politico italiano

⁵⁰ Lo sottolineano, tra gli altri, con riferimento alle presidenze di Ciampi, Napolitano e Mattarella, V. Lippolis, G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2016, spec. p. 199 s. (qualificando Napolitano come “il tutore dell’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”); F. Fabbrini, O. Pollicino, *Constitutional Identity in Italy: Institutional Disagreements at a Time of Political Change*, in E. van der Schyff, D.L. Callies (eds.), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 201 s. (rilevando come gli ultimi Presidenti della Repubblica abbiano tutti letto il processo di integrazione europea come una parte della missione costituzionale italiana) e G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 387 s., spec. 402 s. (ipotizzando l’emersione di un “indirizzo politico costituzionale europeo” del Presidente della Repubblica). In chiave storiografica cfr., anche per un parallelo con il Presidente tedesco, F. Niglia, *Il “vincolo presidenziale” alla politica europea, da Maastricht a oggi. Italia e Germania a confronto*, in G. Orsina, M. Ridolfi (a cura di), *La Repubblica del Presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Viella, Roma, 2022, p. 189 s. Si può peraltro estendere lo stesso rilievo, pur con i dovuti adattamenti, anche alle presidenze precedenti, a partire, tra gli altri, da Einaudi e Segni (quest’ultimo insignito anche del “premio Carlo Magno”): cfr. A. Giannotti, *I presidenti sulla scena internazionale*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (diretto da), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il mulino, Bologna, 2018, vol. II, p. 815 s., spec. 838 s.

⁵¹ Il riferimento è a A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 40 s.

con quello europeo, e impegnatosi a fondo, con esiti proficui, nell'approvazione del *Next Generation EU* in sede europea⁵².

La formazione del governo Draghi – in cui, come nel caso dei precedenti “governi tecnici”, l'impulso del Presidente della Repubblica è parso particolarmente evidente⁵³ – può perciò essere vista, in questa chiave, come necessaria non solo per continuare a fronteggiare la pandemia, ma soprattutto per disegnare e realizzare con un consenso parlamentare più ampio le riforme richieste al fine di poter usufruire dei fondi stanziati con il *Next Generation EU*⁵⁴. In questa chiave si spiega anche, nelle esternazioni del Presidente Mattarella, il frequente richiamo – rivolto alle istituzioni, a tutte le forze politiche e al Paese più generale – ai contenuti del *Next Generation EU*, agli impegni assunti con il PNRR e alla necessità di procedere ad una sua tempestiva e piena attuazione⁵⁵.

La stessa crisi del governo Draghi e il conseguente scioglimento delle Camere nel luglio 2022 hanno mostrato, in fondo, come il PNRR non impedisca lo sviluppo, secondo le consuete modalità, della dinamica fiduciaria, tipica della forma di governo parlamentare, o dei meccanismi democratico-elettorali. Ed è evidente che il vincolo giuridico, di natura essenzialmente procedurale, in questo come in altri procedimenti euro-nazionali⁵⁶, opererà anche sui futuri Parlamenti e Governi, di qui alla fine del 2026: nei termini che si sono detti poc'anzi e con possibilità di ridefinire e aggiornare tale vincolo, nelle forme e nelle modalità, appunto procedurali, prescritte dal regolamento (UE) 2021/241 (a partire dalla finestra di opportunità che sarà offerta, nei prossimi mesi, dall'*addendum* su REPowerEU)⁵⁷.

⁵² Cfr., tra i tanti, L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2021, n. 2, p. 154 s., e F. Fabbrini, *Next Generation EU*, cit., p. 61 s.

⁵³ Cfr. N. Lupo, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 57-120; M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1 s., spec. 19 s.; C. De Fiores, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2021, n. 2, p. 36 s.

⁵⁴ Cfr. C. Fusaro, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, p. 173 s.; N. Lupo, *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, cit., p. 495 s.; R. Cabazzi, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 231 s.; F. Marangoni, A. Kreppel, *From the ‘yellow-red’ to the technocratic government in the pandemic era. The formation and activity of the Draghi government during its first nine months in charge*, in *Contemporary Italian Politics*, 2022, n. 2 (Politics in Italy 2022: The year of Mario Draghi), p. 133-150, spec. 139 s.

⁵⁵ Da ultimo, ad esempio, il messaggio inviato il 3 settembre 2022 al Forum Ambrosetti di Cernobbio (<https://www.quirinale.it/elementi/70744>) in cui si ricorda che “proprio la lotta alla pandemia è stata occasione di una svolta europea nel segno della solidarietà, della condivisione di rischi e benefici e della progettazione di interventi espansivi orientati all'innovazione, all'economia verde, all'equità sociale, alla crescita di competitività dei sistemi”, evidenziandosi che “la puntuale attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, che ogni Paese è chiamato a realizzare, è fondamentale”.

⁵⁶ Cfr., su tale categoria concettuale, A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it, 2015, n. 1; e N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2020, n. 9, e ora G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, cit.

⁵⁷ In conformità, perciò, alle indicazioni contenute nell'apposita Guidance pubblicata dalla Commissione, che si è prima richiamata.



Nella consapevolezza, peraltro, che il confronto politico non è libero di darsi qualsivoglia obiettivo, ma deve muoversi entro un quadro di compatibilità necessariamente articolato: in cui, nel caso dell'Italia, occorre considerare, oltre al contesto economico e geopolitico internazionale, una serie di vincoli discendenti, più che dagli altri Stati membri o dalle istituzioni dell'Unione, da opzioni compiute – o, più spesso, mancate – dai precedenti governi italiani, incapaci sia di superare i molteplici poteri di veto per realizzare le riforme necessarie, sia di ridurre il debito pubblico sia, infine, di sviluppare adeguati flussi di investimenti.

6. Conclusioni

Secondo alcuni, il PNRR, facendo ampio uso del meccanismo della condizionalità, avrebbe determinato una sorta di “commissariamento” della democrazia italiana, consentendo all'Unione una “vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria”⁵⁸. Altri, da un punto di vista opposto, ma alla fine con non poche convergenze rispetto all'approccio appena ricordato, hanno sostenuto, in considerazione delle innegabili difficoltà riscontrabili nel sistema istituzionale e nell'amministrazione italiana, la necessità di istituire strutture parallele, per riuscire ad attuare tempestivamente obiettivi così ambiziosi, così in sostanza commissariando le pubbliche amministrazioni⁵⁹.

Dopo oltre un anno di esperienza, si può osservare come scenari di tal tipo non sembrano essersi verificati. Le (molte) *milestone* e i (pochi) *target* a cui erano legate le prime due rate del PNRR sono state conseguiti, grazie alle (molte) riforme e ai (pochi) investimenti previsti e fin qui realizzati, e i principi costituzionali sono rimasti complessivamente fermi anche nell'attuazione del PNRR, ancorché di essi si stia affermando, come si è rilevato e, del resto, com'è giusto che sia, una rilettura che li renda pienamente coerenti con i Trattati europei e con le rigide tempistiche concordate nel PNRR. Certo, il compito si è tutt'altro che esaurito e la parte più difficile resta ancora da svolgere, da qui al 2026, soprattutto in termini di “messa a terra” degli investimenti e di conseguimento dei *target*.

In definitiva, l'auspicio è che il superamento di alcune prassi e l'indebolimento dei poteri di veto non si verifichino solo *una tantum*, all'importante ma comunque limitato fine di attuare il PNRR e il Piano nazionale per gli investimenti complementari-PNC, ma si consolidino, a regime, estendendosi a tutte le

⁵⁸ Così F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in www.costituzionalismo.it, 2021, n. 2, p. 51, spec. p.77 s. Cfr. anche Ead., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in www.rivistaaic.it, 2022, n. 3, ad avviso della quale Governo e Parlamento non sarebbero “più liberi di porre in essere una propria attività autonoma di indirizzo politico, essendo vincolati non solo nell'*an*, ma anche nel *quid* e nel *quando*, residuando, come meglio vedremo nel prosieguo, qualche ridotto margine di discrezionalità solo nel *quomodo*” (in termini cioè di discrezionalità amministrativa).

⁵⁹ Cfr., ad esempio, R. Sommella, *Il PNRR cerca un commissario*, in *Milano Finanza*, 1° febbraio 2022, p. 6.



politiche pubbliche e spingendo nella direzione di istituzioni e amministrazioni profondamente rinnovate, ringiovanite, velocizzate ed europeizzate: in grado di seguire, in sostanza, un metodo di governo nuovo, caratterizzato da una costante ed efficace interazione di tutti i poteri dello Stato italiano con le istituzioni dell'Unione, considerando e, ove possibile, mutuando le norme e le prassi che operano in quell'ordinamento di cui l'Italia fa parte sin dalla fondazione. Un metodo di governo, in fondo, da tempo necessario e assolutamente in linea con le indicazioni desumibili da due principi fondamentali presenti sin dall'inizio nella carta costituzionale italiana: ossia, nell'art. 5, laddove chiede metodi della legislazione coerenti con le esigenze dell'autonomia, nelle sue varie manifestazioni, e nell'art. 11, allorquando disegna un ordinamento necessariamente e strutturalmente aperto verso l'esterno, pronto ad integrarsi in organizzazioni internazionali che perseguano la pace e la giustizia tra le nazioni.