



EDITORIALE – 12 GENNAIO 2022

Il Piano Nazionale di Ripresa e
Resilienza (PNRR) e alcune
prospettive di ricerca per i
costituzionalisti

di Nicola Lupo

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



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti

di Nicola Lupo

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

1. Il 30 dicembre 2021 il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione europea, in esecuzione del regolamento UE n. 2021/241 (del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza), i documenti alla luce dei quali ha chiesto di poter ricevere la prima rata di 24,1 miliardi di euro, reputando di aver conseguito i 51 *milestone* e *target* previsti per il 2021. Nella prima relazione al Parlamento adottata dalla Cabina di regia PNRR il 23 dicembre 2021 – le altre seguiranno a cadenza semestrale ai sensi dell’art. 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 – si è dato conto di quanto si è fatto (con allegati predisposti dalle singole amministrazioni ministeriali). Il 21-22 dicembre 2021 sono stati firmati, dal commissario europeo per l’economia Paolo Gentiloni e dal ministro dell’economia Daniele Franco gli accordi operativi (o *operational arrangements*), i quali hanno dettagliato ulteriormente, per contenuti e relativi meccanismi di verifica, le fondamentali tabelle con *milestone* e *target*, già pubblicate in allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell’8 luglio 2021, con cui si è approvato il PNRR italiano¹.

Si tratta di materiali non tutti di agevolissima lettura, ma di straordinario interesse anche e anzitutto per i costituzionalisti: tematiche chiave come quelle dell’indirizzo politico, della forma di governo, dei rapporti endogovernativi, degli equilibri tra politica e tecnica, delle relazioni tra Stato e autonomie e, in fondo, della stessa natura della Costituzione vigente abbisognano di essere rilette per effetto dei meccanismi che si sono sperimentati negli ultimi sei mesi e che ci accompagneranno da qui alla fine del 2026.

¹ In attesa della disponibilità per i cittadini della piattaforma di monitoraggio dell’attuazione del PNRR “ReGis”, prevista dall’art. 1, commi 1043 e 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021) e resa operativa entro il 31 dicembre 2021, anche qui in esecuzione di una *milestone* del PNRR (M1C1-68), molte informazioni sui contenuti del PNRR italiano e sul loro stato di attuazione sono reperibili sul sito <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. Altre, riferite anche agli altri Stati membri che si avvalgono di questo strumento, si possono rinvenire nell’apposito sito approntato dalla Commissione europea https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.

2. Chi intenda oggi ricostruire le dinamiche dell'indirizzo politico, in particolare, non può non mettere al centro della sua attenzione il maxi "procedimento euro-nazionale" che è stato delineato dal succitato Regolamento UE n. 2021/241, e che coinvolge istituzioni europee e nazionali. Gli Stati membri che hanno inteso avvalersi delle risorse stanziare dall'Unione europea, a titolo di sussidi (*grant*) e di prestiti (*loan*)², hanno dovuto predisporre un piano, contraddistinto da una serie di requisiti e in linea con le priorità di azione dell'Unione, che è stato sottoposto alla valutazione e all'approvazione della Commissione e poi del Consiglio dell'Unione europea (nella configurazione ECOFIN).

Il PNRR, che in larga parte riprende le riforme suggerite nelle *country specific recommendation* inviate annualmente dalle istituzioni europee nell'ambito del calendario comune di bilancio, contiene precise indicazioni, in termini di traguardi (*milestone*, di carattere qualitativo) e di obiettivi (*target*, di carattere più quantitativo), scadenzate nell'arco dei prossimi 5 anni, al cui conseguimento in misura "soddisfacente" è subordinato il pagamento delle rate, come delineate dal citato allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio. Lo spettro delle materie coperte dalle linee di intervento, in termini di riforme e investimenti, necessarie a conseguire questi traguardi e obiettivi non esaurisce ovviamente tutta l'attività normativa e amministrativa che i pubblici poteri possono porre in essere da qui al 2026, ma certo appare assai ampio e sfidante per qualsivoglia sistema politico e istituzionale.

È evidente che si può e si deve discutere su quale sia il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull'attività degli organi politici e amministrativi.

Si tratta, come alcuni hanno sostenuto, di una sorta di indirizzo politico "normativo", e non più meramente esistenziale, che finisce per impegnare anche governi e parlamenti futuri, anche a prescindere dal responso elettorale?³ O, addirittura, come pure si è argomentato, di una sorta di "commissariamento", di una "vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo"?⁴

² In esito a un faticoso ma proficuo percorso, in reazione alla pandemia del Covid-19, che ha visto coinvolte tutte le istituzioni dell'Unione, ricostruito ad esempio da W. Wessels, L. Hopp, *The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world*, TRACK Policy Brief Series, n. 1-3, March-April 2021 (disponibile su <https://track.uni-koeln.de/de/publications/policy-briefs>) e E. Bressanelli, L. Quaglia, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, n. 3, p. 353 s., nonché, dalla prospettiva italiana, da 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 A. Martinelli, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, 2021, n. 2, p. 199 s.

³ Cfr. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in www.federalismi.it, 2021, n. 18, p. 235 s., spec. 260 s.,

⁴ 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.

In parallelo, sul piano più amministrativistico, si può sostenere che si tratti di 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”⁵. O, al contrario, argomentare che il PNRR sia stato “sostanzialmente legificato” e impegni pertanto, 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 questione⁶.

Qualche risposta, a stare al diritto vigente, la si può ovviamente già tentare, ma ha tutto il sapore di una risposta interlocutoria, salvo verificare quale sarà l’effettività di cui darà prova questa strumentazione. Ad esempio, un vincolo giuridico parrebbe essersi in effetti originato, per libera scelta delle istituzioni italiane (supportata ad amplissima maggioranza dalle due Camere)⁷, in capo agli organi politici e amministrativi, ma esso discende, più che dalla legislazione italiana attuativa del piano (a partire dai decreti-legge n. 77 e n. 152 del 2021, come convertiti), dal diritto dell’Unione, specie nella sua dimensione procedurale, specificamente richiamato dagli artt. 81 e 97 Cost., come riformati nel 2012. Il succitato Regolamento UE n. 2021/241, infatti, consente sì la modifica del Piano su iniziativa dello Stato membro interessato; tuttavia, secondo quanto dispone l’art. 21 del Regolamento, questa modifica, da giustificare sulla base di circostanze oggettive, è oggetto di una nuova valutazione della Commissione e poi, soprattutto, di una nuova approvazione da parte del Consiglio dell’Unione, anch’essa a maggioranza qualificata ex art. 16, par. 3 e 4, TUE⁸. Dunque, il PNRR si potrebbe anche modificare, ma occorrerebbe che queste modifiche fossero condivise dalla Commissione e dagli altri Stati membri, convincendoli perciò a rivedere la valutazione, decisamente positiva, che essi hanno già espresso sulle riforme e gli investimenti indicati nel piano sottoposto dall’Italia il 30 aprile 2021.

⁵ Cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s.

⁶ Così F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

⁷ Alla Camera, la risoluzione Crippa e altri è stata approvata con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti (A.C., XVIII legislatura, res. sten., 27 aprile 2021, p. 55). Dal resoconto della seduta del Senato svoltasi il medesimo giorno tale dato non si evince, ma risultano le dichiarazioni di voto contrario soltanto per il gruppo Fratelli d’Italia e da parte di alcuni senatori del gruppo misto.

⁸ Pari al 55% degli Stati e al 65% della popolazione. Secondo alcuni (S. Fabbrini, *Il PNRR vincolo per migliorare le politiche*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2021), “se la Commissione europea decidesse di interrompere l’esborso dei fondi ad uno stato membro che non rispetti il proprio PNRR, tale decisione potrà essere neutralizzata dal Consiglio dei ministri solamente attraverso una maggioranza qualificata rovesciata (cosa non semplice da attivare)”. Invero, il regolamento UE n. 2021/241 (rispettivamente agli artt. 24 e 21) sembra doversi interpretare nel senso che la valutazione sull’attuazione “soddisfacente” del piano compete esclusivamente alla Commissione, previo parere del comitato economico e finanziario (composto, ex art. 134 TFUE, da rappresentanti degli Stati membri e della BCE); mentre l’eventuale decisione del Consiglio dell’Unione di discostarsi da una proposta di modifica del piano presentata dalla Commissione, su iniziativa dello Stato membro interessato (ex art. 21), richiederebbe l’unanimità in Consiglio ai sensi dell’art. 293 TFUE.

Alla luce di questo percorso procedurale, il vincolo derivante dal PNRR, ove anche lo si volesse ritenere esclusivamente di natura politica, mi pare invero piuttosto stringente, posto che il suo mancato rispetto, anche per uno soltanto dei 520 *target* e *milestone* ivi indicati, rischia di determinare il ritardato o omesso versamento della rata. Insomma, i tempi delle *country specific recommendation* che si ripetevano di anno in anno senza riscuotere grande seguito⁹ sembrano ormai piuttosto lontani e i contenuti e le scadenze indicate dal PNRR sono diventati punti di riferimento obbligati per tutti i pubblici poteri, corredati di specifiche sanzioni di natura politica e giuridica.

3. È chiaro che tutto ciò incide, anche in profondità, sugli equilibri della forma di governo. Di una forma di governo che diviene sempre più arduo provare a racchiudere, in conformità con l'opinione tuttora dominante nelle riflessioni costituzionalistiche, integralmente nell'ambito dei soli organi costituzionali italiani, e che appare sempre più strutturalmente connessa, in coerenza con l'art. 10 TUE, con le decisioni prese dalle istituzioni europee: a partire, ovviamente, dal Consiglio europeo, il quale esercita in modo piuttosto incisivo la funzione, attribuitagli dall'art. 15 TUE, di dare all'Unione "gli impulsi necessari al suo sviluppo" e di definirne "gli orientamenti e le priorità politiche generali".

Anzitutto, il PNRR influisce sulla stessa dinamica elettorale. Non è certamente vietato proporre politiche divergenti da quelle definite nel piano; tuttavia le forze politiche che lo facessero dovrebbero altresì essere disposte a pagare il costo, politico e finanziario, delle mancate risorse che, conseguentemente, alla luce dei meccanismi di modifica prima ricordati, arriverebbero in Italia.

A seguire, il PNRR incide sui rapporti tra Governo e Parlamento, visto che, come non da oggi accade per le politiche co-decise in sede europea, è il Governo che si trova a giocare evidentemente un ruolo-chiave, in quanto soggetto che, seppure in una cornice che ha visto il Parlamento italiano attivarsi per tempo su alcune delle linee generali, ha definito i contenuti del piano ed è ora responsabile della sua attuazione: con un conseguente potenziamento delle strutture ministeriali, che hanno istituito ciascuna una loro struttura di missione PNRR e sono state autorizzate ad ampliare i propri organici, oltre che ad avvalersi delle rispettive società pubbliche "in house".

Ne discende che la programmazione dei lavori parlamentari non potrà non tenere conto nei mesi e negli anni a venire delle priorità del PNRR, che il Governo con ogni probabilità indicherà con chiarezza in

⁹ Sulle *country specific recommendation* e sul loro seguito cfr. le analisi di 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 di 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.; nonché, in chiave politologica, di 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.

seno alle Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato¹⁰. Ove questi meccanismi non funzionassero vi sarebbe il pericolo, invero palesatosi ripetutamente nei mesi scorsi, di un uso ancora più intenso delle scorciatoie procedurali cui tradizionalmente i Governi italiani hanno fatto ricorso negli ultimi decenni: quali i decreti-legge “omnibus”, resi ancora più eterogenei in Parlamento, mediante leggi di conversione approvate grazie a questioni di fiducia e con *iter* fortemente asimmetrici tra Camera e Senato¹¹. Il che avrebbe un sapore davvero paradossale, e testimonierebbe tutti i limiti del nostro sistema istituzionale, visto che il PNRR esplicitamente privilegia strumenti più idonei a perseguire obiettivi di tipo generale (prefigurando numerose leggi di delega e recuperando il modello delle leggi annuali, in particolare per la legge per la concorrenza e il mercato) e soprattutto delinea una programmazione pluriennale, con date certe e un orizzonte di medio periodo: elementi che consentirebbero a Parlamento e Governo di adottare metodi di normazione decisamente migliori rispetto al passato, con l’effettuazione di adeguate attività istruttorie, consultazioni degli *stakeholder* e analisi di impatto (preziose, a maggior ragione in considerazione della necessità di operare “per risultati”, perlopiù indicati in termini di *outcome*, ossia di risultati finali, e non solo di *output*, ossia di mero prodotto dell’azione amministrativa).

Nuovi spazi per il Parlamento si aprono invece, almeno potenzialmente, nella logica del controllo, posto che i parametri di valutazione dell’attività del Governo sono ora chiaramente definiti¹², oltre che nella predisposizione di politiche aggiuntive e complementari rispetto a quelle indicate nel PNRR. Se Camera e Senato, magari sulla scorta delle esigenze di riorganizzazione del proprio assetto discendenti dalla riduzione dei parlamentari, riusciranno a raccogliere questa sfida, mediante una profonda revisione dei loro regolamenti, della loro organizzazione in commissioni e delle stesse procedure di bilancio, resta ovviamente da vedere: l’auspicio è che ciò accada, così da agevolare, anche sul versante parlamentare, anche un’azione di riforma che si presenta tutt’altro che agevole e che richiede il coinvolgimento convinto dell’intero Paese, e non solo delle amministrazioni ministeriali.

¹⁰ In questo senso si è recentemente espresso il Comitato per la legislazione della Camera, laddove, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021, ha formulato la seguente raccomandazione: “abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione sull’opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un’adeguata istruttoria legislativa” (A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., 17 novembre 2021, p. 7).

¹¹ Segnala queste prassi 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; Id., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, School of Government Policy Brief, n. 47/2021 (disponibile su <https://sog.luiss.it/news/2021/12/27/il-procedimento-legislativo-italiano-alla-prova-del-pnrr>).

¹² Sottolinea, in questa chiave, l’importanza delle valutazioni *ex ante* e *ex post*, anche nell’ottica di un controllo più diffuso dei dati così pubblicati, C. Goretti, nella sua audizione informale, a nome dell’Ufficio parlamentare di bilancio, presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato e Politiche dell’Unione europea del Senato, svolta l’8 febbraio 2021 (disponibile su https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissioni/files/000/269/001/UPB.pdf), p. 26 s.

4. Anche i rapporti endogovernativi vengono ad essere, com'è ovvio, ridefiniti. Anzi, si ricorderà come proprio sulla questione della predisposizione del PNRR e della definizione della sua *governance* il Governo Conte 2 palesò i suoi limiti, dimostrandosi incapace di individuare una soluzione concordata tra le forze della sua maggioranza e magari altresì in grado di assicurare un qualche coinvolgimento dell'opposizione¹³. In un Governo, come quello attuale, in cui si è verificato, come di rado in epoca repubblicana, un allineamento lungo il medesimo asse tra i titolari dei tre organi che compongono il “cuore” della macchina governativa, ossia tra Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato alla Presidenza e Ministro dell'economia, si è riconosciuto – come si era preavvertito già in sede di dichiarazioni programmatiche¹⁴ – il ruolo-chiave al Ministro dell'economia e alla sua struttura tecnica (decisamente la più europeizzata, tra le amministrazioni ministeriali)¹⁵, ma si sono altresì significativamente rafforzati i poteri di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Quest'ultima si è dotata, per effetto del decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito dalla legge n. 108 del 2021, di apposite strutture a Palazzo Chigi, destinate tutte a operare per cinque anni, indipendentemente dalla durata del Governo e della legislatura: ossia, in particolare, la Cabina di regia per l'attuazione del PNRR, presieduta dal Presidente del Consiglio e corredata di un'apposita segreteria tecnica, cui spettano le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR; l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, costituita nell'ambito del DAGL e incaricata di individuare gli ostacoli di tipo normativo all'attuazione del PNRR, proponendo i relativi rimedi, e di alcune funzioni di carattere più generale, tra cui elaborare un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione normativa; e il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. A queste si è ora aggiunto, in base a quanto stabilito dall'art. 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, il “Nucleo PNRR Stato-Regioni”, anch'esso operativo fino al 31 dicembre 2026. Queste strutture si affiancano ai due nuovi comitati interministeriali, per le transizioni ecologica (CITE) e digitale (CITD),

¹³ Nel senso che la bozza di piano predisposta dal Governo Conte 2 fosse “l'esatto opposto di quanto veniva richiesto dal Reg. UE 241/2021” cfr. G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in www.costituzionalismo.it, 2021, n. 2, p. 113 s., spec. 132 s. Come ricordano M. Guidi, M. Moschella, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, n. 3, p. 405 s., la questione della *governance* del PNRR ha rappresentato “il tema cruciale rispetto al quale si è consumato lo scontro tra Italia Viva e gli altri partiti a sostegno del governo”.

¹⁴ 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”.

¹⁵ 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, 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.

entrambi istituiti all'indomani della formazione del governo Draghi, con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55 (artt. 4 e 8, rispettivamente).

Nella *governance* così definita si apprezza il rafforzamento delle strutture di coordinamento, nella consapevolezza che l'integrazione europea, lungi dal rendere superflue le istituzioni nazionali, le pone in qualche modo in competizione tra di loro e richiede a ciascuna nuove prestazioni, anzitutto riguardo alla capacità di identificare, rappresentare e negoziare in sede europea l'interesse nazionale; e altresì l'irrobustimento, nell'ambito di queste strutture, delle rispettive componenti tecniche, nel tentativo di far sì che le politiche poste in essere siano più meditate e robuste, così da dialogare più proficuamente con le strutture tecnicamente specializzate della Commissione europea¹⁶. Come si è avuto modo di osservare in altre occasioni¹⁷, il punto di equilibrio tra politica e tecnica nelle istituzioni del governo "a Roma" e in quelle "a Bruxelles" è decisamente diverso, quando non opposto: per cui ogni azione diretta ad avvicinare e a rendere più compatibili tra loro i due "metodi di governo" deve ritenersi, vista la stretta interrelazione tra le due capitali su cui opera il Governo Italiano, un elemento che agevola la capacità decisionale del sistema istituzionale nel suo complesso e riduce il rischio di ritrovarsi, in Italia, Governi inidonei a porre in essere le riforme necessarie.

Le prime indicazioni provenienti dalla prassi sono ancora troppo provvisorie per dire come tale *governance* abbia funzionato: il conseguimento dei 51 *milestone* e *target* è sicuramente importante, e non poteva ritenersi scontato, ma di per sé non è decisivo, in quanto le azioni più impegnative sono previste per gli anni successivi, a partire dal 2022; la Cabina di regia si è riunita due sole volte, con formato variabile, e finora non si è avviato nessun esercizio di potere sostitutivo. Tuttavia, il terreno di indagine pare assai proficuo, anche al fine di comprendere in che misura il ruolo del Presidente del Consiglio esca rafforzato da queste strutture, e se, grazie ad esse, sarà in grado di esercitare i poteri di direzione della politica generale del governo e di coordinamento attribuitigli dall'art. 95 Cost.¹⁸, "letto congiuntamente" con il prima richiamato art. 15 TUE sul Consiglio europeo¹⁹; oppure se i Ministri manterranno la loro tradizionale autonomia nella definizione delle politiche concernenti il rispettivo settore di competenza. Il Ministero dell'economia e delle finanze e la stessa Ragioneria generale dello Stato paiono chiamati a un

¹⁶ Cfr. 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.

¹⁷ Tra l'altro, in N. Lupo, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 195 s.

¹⁸ 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.

¹⁹ Così A. Manzella, *Il presidente del governo*, in www.rivistaaic.it, 2021, n. 3, p. 24 s. Cfr. anche L. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 2020, n. 1, spec. p. 4 s.

ruolo fin qui poco frequentato, almeno nel recente passato: non tanto quello di guardiani della borsa, quanto quello di co-promotori di politiche di investimento, con le relative azioni di monitoraggio, di *audit* e di verifiche di impatto, ai fini di assicurare, assieme alle amministrazioni interessate, risultati ben precisi e di fornire la necessaria rendicontazione.

5. Assai complesso e meritevole di studi più specifici è ovviamente il tema degli effetti del PNRR sui rapporti tra Stato e autonomie territoriali. In proposito, e in termini generalissimi, va segnalato come, specie da parte delle istituzioni regionali, non siano mancate le critiche nei confronti dei contenuti del piano e della sua impostazione²⁰. In termini di processo decisionale, invero, è evidente che il PNRR si caratterizza per un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori. È chiaro peraltro che la territorializzazione degli investimenti rappresenta una partita decisiva, in cui è costituzionalmente necessario un effettivo coinvolgimento delle autonomie interessate, in forme aggregate o individuali a seconda dei casi. Non va dimenticato che una delle finalità del Piano consiste appunto nella riduzione di quegli squilibri territoriali che invece sono andati accrescendosi negli ultimi decenni²¹: per fronteggiare questi ultimi, com'è noto, si è stabilito che una quota di almeno il 40% delle risorse che possono essere ripartite sul territorio, anche attraverso bandi, sia destinata alle Regioni del Mezzogiorno²².

Se perciò si prende in considerazione soltanto il PNRR, pur caratterizzato dalla clausola suddetta, non basta. E non è sufficiente neppure se si include il piano complementare, che lo ha accompagnato sin dall'inizio, recuperando alcune iniziative che il governo Conte 2 intendeva includere nel PNRR²³. Le autonomie territoriali non vanno rafforzate soltanto per essere in grado di attuare, *pro quota*, le azioni del PNRR, ma devono altresì essere poste in condizione, mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative²⁴ e l'attribuzione di risorse ulteriori, di sviluppare la loro autonomia, anche a fini di coesione territoriale. Un'autonomia che deve altresì consistere nell'agire in forme complementari,

²⁰ Ad esempio, cfr. l'intervento del Presidente della Regione Puglia, Michele Emiliano, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, svoltasi a Bari, il 29 ottobre 2021 (riassunto in www.regioni.it).

²¹ Con danni per l'andamento di tutta l'economia italiana, come sottolineato da B. Caravita, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 7 s., spec. 12 s. e da A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, p. 199 s.

²² Ovviamente, quali siano le risorse "territorializzabili", su cui occorre calcolare la quota del 40% in favore del Mezzogiorno, è tutt'altro che pacifico.

²³ Dotato di un Fondo complementare, pari a 30,6 miliardi di euro a valere sul bilancio nazionale, e al quale si applicano, in chiave interna, le medesime procedure previste per il PNRR.

²⁴ Cfr. S. Staiano, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Il PNRR alla prova del Sud*, cit., p. 31 s., spec. 38 s.

aggiuntive, o persino perequative e compensative, rispetto alle politiche decise centralmente con il PNRR. È in questa lettura attiva e proattiva dell'autonomia che mi paiono risiedere, in prospettiva, le potenzialità delle istituzioni territoriali, troppo spesso portate a muoversi, negli anni scorsi, in una logica meramente rivendicativa di competenze e di risorse in termini di principio (spesso unita, sul piano dei comportamenti concreti, ad un approccio negoziale, specialmente nel dietro le quinte).

Ad ogni modo, anche qui, è davvero presto per fornire indicazioni e valutazioni, in un senso o nell'altro. Salvo registrare, nel corso del 2021, un clima più collaborativo in seno alle Conferenze Stato-autonomie territoriali, nell'attuazione del PNRR ma non solo, fors'anche come riflesso dell'ampia coalizione che supporta il Governo Draghi, che ha fin qui scoraggiato, su questi interventi, un uso tutto politico delle Presidenze di Regione. Del resto, la nuova ondata di risorse disponibili ha aperto una partita in cui tutte le istituzioni hanno interesse ad essere in qualche modo coinvolte, originando sì inevitabili conflitti, ma altresì agevolando, al contempo, il raggiungimento di compromessi e la definizione di accordi in sede di cooperazione tra i governi dei territori, al fine di conseguire tempestivamente i risultati indicati nel PNRR.

6. In esito a questo processo, o fors'anche a metà dello stesso, potremo e dovremo di nuovo porci, su un piano più generale, il problema di comprendere la natura della Costituzione italiana. Al di là delle affascinanti ma spesso astratte discussioni intorno alla configurabilità di una Costituzione europea, che hanno appassionato molti costituzionalisti, e non solo loro, specie nella fase iniziale del XXI secolo, si tratta ora di cogliere quanto la Costituzione italiana è intrecciata con l'ordinamento dell'Unione e di analizzare i variegati meccanismi giuridici con cui questo intreccio si realizza.

Da questo punto di vista, la vicenda della Brexit ha mostrato a tutti come la mitica Costituzione – non scritta, o meglio non codificata – del Regno Unito si è scoperta essere intrecciata in profondità e in forme multiple con l'ordinamento europeo.

Ebbene, se ciò è accaduto con riguardo ad una Costituzione così antica e radicata come quella inglese c'è da immaginarsi che l'intreccio – riscontrabile in tutti gli Stati membri dell'Unione – risulti ancora più complesso e, forse, inestricabile nel caso dell'Italia. Qui siamo infatti davanti ad uno Stato fondatore delle Comunità europee, caratterizzato da una Costituzione assai più giovane, sostanzialmente appartenente alla medesima stagione costituzionale che ha espresso gli stessi Trattati istitutivi, nel secondo dopoguerra, e che sin dall'inizio è risultata essere aperta all'integrazione europea e all'ordinamento cui questa ha dato luogo. Questa apertura è, com'è noto, avvenuta avvalendosi essenzialmente del principio fondamentale collocato, fin dal testo originario della carta costituzionale, nell'art. 11 Cost., in particolare laddove consente le limitazioni di sovranità necessarie alla formazione di un ordinamento che assicuri pace e



giustizia e, al contempo, impegna la Repubblica a promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo²⁵.

Ora, per effetto del PNRR, quelle limitazioni della sovranità nazionale, in favore di una sovranità europea condivisa e in progressiva affermazione²⁶, vanno a toccare – in Italia allo stesso modo e, visto l’ammontare delle risorse in gioco, fors’anche più che in altri Stati membri – il cuore delle politiche redistributive²⁷. E lo fanno, come si è visto, a seguito di un’esplicita volontà espressa in tal senso dalle istituzioni italiane e grazie a meccanismi sostanzialmente vincolanti anche sul piano giuridico, all’interno di un maxi “procedimento euro-nazionale”: non più in nome del rispetto dei limiti alla finanza pubblica, ma al fine di far sviluppare, con risorse reperite sul mercato finanziario europeo²⁸, l’economia italiana lungo direzioni condivise con Bruxelles e con gli altri Stati membri, e perseguite dalla stessa Commissione europea. Elementi tutti che il PNRR rende più visibili, aiutando a far percepire quali e quanti siano gli intrecci in essere tra l’ordinamento europeo e quello nazionale: non solo – come è evidente da decenni – riguardo alla garanzia dei diritti fondamentali, ma anche sul terreno della separazione dei poteri e della definizione dell’indirizzo politico.

²⁵ Ho sviluppato questo ragionamento in N. Lupo, *L’art. 11 come “chiave di volta” della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 3, p. 379 s. (ove anche ulteriori indicazioni).

²⁶ Il tema della c.d. “sovranità europea” si è affacciato di recente nel dibattito politico, specie per effetto dell’azione di Francia e Germania, superandosi così un’altra delle parole tabù – appunto, la “sovranità” – che a lungo si erano evitate nel linguaggio, sempre assai sorvegliato, del processo di integrazione continentale.

²⁷ Coglie questo elemento F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 3, p. 1426 s.

²⁸ La novità è sottolineata, ad esempio, R. Christie, G. Claeys, P. Weil, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, Bruegel Policy Contribution, Issue n. 22/21, November 2021.