



Rivista N°: 3/2022  
DATA PUBBLICAZIONE: 13/09/2022

AUTORE: Elisabetta Catelani\*

## P.N.R.R. E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE: UN'INTRODUZIONE\*\*

*Sommario: 1. Premessa. - 2. PNRR e rapporti fra gli organi costituzionali. - 3. Monitoraggio e rendicontazione degli investimenti del PNRR. - 4. PNRR e sistema delle fonti.*

### 1. Premessa

Obiettivo del Seminario AIC è quello di cercare di comprendere l'evoluzione costituzionale in atto in conseguenza della necessità dell'adattamento del nostro ordinamento alla gestione economica ed amministrativa di risorse economiche ingenti, che potrebbero costituire uno strumento di rinascita per l'Italia.

Interventi finanziari decisi a livello di UE e finanziati da risorse esterne, ma che hanno imposto ed impongono, in maniera pressante, l'adozione di una serie di provvedimenti normativi regolatori e atti amministrativi esecutori che non sempre rispondono ai principi generali del nostro ordinamento costituzionale, ma che lo innovano, lo trasformano, ne impongono un adattamento alle esigenze contingenti. Pertanto, non solo si incide sull'assetto dei poteri e sull'uso delle fonti normative, potendo alterare la forma di governo, ma anche sui rapporti fra stato e regioni, sulla possibile diversità di tutela dei diritti dei cittadini, incidendo ancor più sulle asimmetrie territoriali da tempo presenti. A ciò si deve aggiungere, infine, che l'uso di questi fondi di finanziamento graveranno, se non ben impiegati e non adeguatamente capaci di produrre incrementi di PIL significativi, sui debiti che le generazioni future saranno obbligati a restituire all'Europa ed ai mercati<sup>1</sup>. Quindi provvedimenti e decisioni che incideranno sui diritti e sulle libertà dei cittadini nei prossimi decenni.

---

\* Ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.

\*\* Questo scritto costituisce la versione ampliata e riveduta dell'introduzione svolta in occasione del Seminario organizzato dall'AIC il 20 maggio 2022, presso l'Università degli studi di Roma tre su *PNRR e ordinamento costituzionale*. Contributo non referato, pubblicato ai sensi dell'art. 4 del regolamento della Rivista AIC.

Da qui la necessità di indagare in modo generale se e come il contenuto del PNRR possa incidere sull'ordinamento costituzionale, limitatamente alle problematiche istituzionali centrali, nella prima parte del seminario, mentre nella seconda parte si parlerà dell'impatto del PNRR sulle autonomie locali con un occhio particolare agli ulteriori effetti sulle diseguglianze territoriali in atto. In realtà, non è facile scindere in modo netto l'azione dello stato centrale e le sue competenze rispetto alle ricadute regionali normative ed amministrative, ma il punto centrale su cui ora è utile porre l'attenzione, è dato proprio dalle modalità con cui le decisioni politiche nazionali sono state e vengono assunte dai vari organi, con un'attenzione, sia pur limitata, alle competenze regionali e locali che sono ad esse connesse e da cui non si può prescindere, essendo i soggetti che, in molti settori, devono poi trasformare gli obiettivi generali in azioni concrete.

L'emergenza sanitaria prima e la conseguente approvazione della *New generation EU*, poi, sembrano aver alterato i rapporti fra governo e parlamento, forse non in modo episodico e limitato nel tempo, ma con effetti che potrebbero essere duraturi nel tempo, visto il perdurare di situazioni post-emergenziali, che intendono legittimare poteri e procedure giustificati da presupposti straordinari, anche se molto diversi da quelli originari. Occorre quindi ben delimitare le relative conseguenze che si ritiene di giustificare, perché, come ha detto spesso anche la Corte costituzionale con riguardo a situazioni diverse, ma sempre a carattere emergenziale, non possono prolungarsi nel tempo<sup>2</sup>, ma appunto per loro natura devono avere carattere temporaneo. Quelli che possono essere considerati degli "strappi" rispetto alla normale disciplina normativa possono pertanto avere una durata nel tempo limitata e solo giustificata dalla sussistenza di ragioni giustificative con carattere di temporaneità.

Molti sono i profili di carattere costituzionale che vengono in vario modo messi in discussione dal PNRR o che impongono una rilettura rispetto a prassi e consuetudini precedenti, che tuttavia non possono e non devono alterare l'assetto costituzionale. In particolare, in questa prima parte attinente ai rapporti istituzionali, occorre soffermare l'attenzione prevalentemente su tre aspetti: prima di tutto occorre avere riguardo ai rapporti fra gli organi

---

<sup>1</sup> Come ha spiegato dettagliatamente in molti dei suoi recenti studi F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, Cedam, 2021, 1 ss. ed ora in modo più sintetico, ma indirizzato direttamente al contenuto ed agli effetti del PNRR, ID, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022,

<sup>2</sup> La prima sentenza con cui la Corte si è trovata dinanzi al problema della legislazione d'emergenza come baluardo contro il terrorismo (c.d. "anni di piombo") è la n. 15 del 1982, i cui principi sono stati successivamente utilizzati in varie altre pronunce. In quell'occasione si disse che "di fronte ad una situazione d'emergenza, quale risulta quella in argomento, Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza". Cosicché, continuava la Corte, lo stato d'emergenza è "una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea", per cui "essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo".

Sul tema degli effetti della legislazione dell'emergenza terroristica sullo stato costituzionale amplissima è la dottrina sia italiana che straniera, sviluppatasi in particolare dopo gli eventi dell'11 settembre 2001. Per l'Italia si può richiamare G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004; A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, Giappichelli 2004, O. CHESSA, *Sovranità potere costituente, stato d'eccezione. Tre sfide per la teoria della norma di riconoscimento*, in *Diritto pubblico*, 3, 2012, 755 ss.; anche se ogni ricostruzione dottrinale del tema parte dalla teorizzazione di C. SCHMITT, *Politische Theologie*, München-Leipzig, 1922, trad. it. *Le categorie del 'politico'*, Bologna, il Mulino, 1972, 40; ID, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, trad. it., *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.

costituzionali, tenendo conto sia dell'asse parlamento/governo, ma in particolare delle modalità di azione proprie del governo, del Presidente del consiglio, dei ministri e dei tanti organi provvisori che sono stati istituiti *ad hoc*.

In secondo luogo, le modalità di finanziamento del PNRR che devono anch'esse seguire delle procedure di verifica continue e che mettono in gioco una procedura interna di controllo statale i cui risultati sono poi ulteriormente verificati a livello europeo.

Infine, il PNRR ha effetti significativi sul sistema delle fonti del diritto, non solo con riguardo alle modalità con cui è stato attivato, ma ancor più in fase di attuazione, sia nella fissazione dei principi generali della materia, che nella sua regolamentazione di dettaglio. I profili connessi al sistema di normazione sono ancor più rilevanti, perché influenzano anche i rapporti fra parlamento e governo, ponendo al centro del dibattito il problema dei rapporti nelle istituzioni, con una specie di circolo vizioso, perché ciascuno di tali elementi e le modalità di azione dei vari organi costituzionali hanno un effetto di condizionamento reciproco.

## 2. PNRR e rapporti fra gli organi costituzionali

Non possiamo certamente meravigliarci che il PNRR determini un assetto dei rapporti fra gli organi ed una distribuzione delle loro competenze in parte diverso da quello che abbiamo conosciuto nel secolo scorso. Vi è un'evoluzione, già in atto da tempo, caratterizzata dall'esistenza di un asse fra governi statali ed Unione europea, che ha causato nel nostro ordinamento una compressione dei poteri del Parlamento, che la legge n. 234 del 2012 ha cercato di ridurre, ma con effetti assai limitati<sup>3</sup>, che vede ormai il Presidente del Consiglio ed il suo governo artefici quasi esclusivi dell'indirizzo politico statale. La pandemia prima e l'approvazione della *Next Generation EU (NgEU)* poi hanno consolidato una concentrazione dei luoghi di decisione, che riducono sempre più la possibilità del Parlamento di incidere in modo significativo sulla stessa formazione delle scelte politiche essenziali, a favore di una centralità governativa.

Le modalità attraverso cui sono stati prima formulati e poi convertiti in legge i decreti che possono essere considerati l'asse portante del PNRR ne sono la perfetta dimostrazione. I d.l. nn. 77/2021, 152/2021, ed i successivi atti normativi che li hanno seguiti per costruire sia proceduralmente, sia sostanzialmente il relativo piano (fra cui d.l. n. 59/2021, 80/2021, 36/2022) sono stati tutti convertiti in legge attraverso l'apposizione della questione di fiducia, escludendo completamente ogni dibattito con il Parlamento. A ciò si deve aggiungere che la seconda Camera, in fase di conversione, si è limitata ad approvare senza emendamenti, con una sorta di intervento adesivo e confermativo delle decisioni prese nella prima. Certo, si potrebbe dire, che ormai è abitudine di molti governi quello di apporre la questione di fiducia in fase di conversione in legge<sup>4</sup>, prassi quindi negativa in generale, ma lo è ancor più con riguardo

---

<sup>3</sup> Sia per la marginalità degli obiettivi in essa delineati (si pensi alla possibilità di disattendere il parere del Parlamento), sia per le modalità d'attuazione che lo stesso Parlamento ha poi realizzato.

<sup>4</sup> Sulla nascita e l'evoluzione storica della questione di fiducia cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco - N. Lupo (a cura di), *Le regole*

ad un contenuto così rilevante per l'indirizzo politico attuale e futuro, non lasciando ampio spazio al Parlamento neppure per un mero intervento di controllo formale sull'atto in questione. Il vincolo temporale, i vincoli europei e la volontà accentratrice della maggioranza governativa limitano quindi di fatto la capacità emendativa del Parlamento.

Tutto ciò non significa escludere la possibilità, anche da parte delle Camere, di svolgere un'attività legislativa in attuazione del PNRR, specialmente per quanto riguarda le grandi riforme che devono partire da leggi delega. Ma anche queste riforme sono in parte condizionate dai vincoli che la Commissione ha posto all'Italia nella fissazione degli obiettivi da raggiungere e quindi anche la funzione legislativa è inevitabilmente condizionata dai vincoli e dai controlli dell'UE, tale da non consentire un significativo margine di adattamento alle esigenze delle varie posizioni politiche. A ciò si aggiunga che ogni decreto-legge necessita di regolamenti o altri atti normativi di attuazione di competenza dei singoli ministeri che devono già avere preventivamente la volontà, la possibilità e le capacità di attuarli. In altre parole, si tratta di atti normativi che non possono rimanere inattuati, non possono essere mere leggi programmatiche, come spesso avviene nel nostro ordinamento statale e regionale, ma devono avere una ricaduta sull'azione amministrativa immediata e diretta.

Se quindi il ruolo centrale del governo per quanto riguarda i rapporti con l'UE costituisce una regola inespresa comunemente accettata<sup>5</sup>, con il PNRR la concentrazione dei poteri si fa ancora più stringente, perché, almeno in via teorica, si cerca di spostare le decisioni dal Consiglio dei ministri al Presidente del consiglio o, al massimo, ad un numero circoscritto di Ministri, scelti in rapporto alla decisione concreta che deve essere assunta dal governo.

Si fa riferimento in particolare alla Cabina di regia il cui ruolo ancora non pare chiaro, che, almeno formalmente dovrebbe essere la sede a cui vengono affidati i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR, cosicché molte decisioni dovrebbero essere elaborate e discusse per poi essere approvate dal Consiglio dei ministri. Una struttura, supportata da un Tavolo permanente e dalla Segreteria tecnica, a cui può sempre partecipare il Presidente del consiglio (qualora non deleghi la Presidenza ad altro Ministro), ma a cui gli altri Ministri e Sottosegretari sono chiamati solo "in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta", coinvolgendo, se interessati, i Presidenti delle regioni speciali o il Presidente della Conferenza Stato regioni. Il d.l. n. 77/2021 e la relativa legge d'attuazione (n. 108 del 2021), in altre parole, introducono un nuovo insieme di organi di supporto per la formazione, coordinamento e promozione dell'indirizzo politico, forse richiesti dai tempi rapidi di decisione,

---

*del diritto parlamentare nella dialettica maggioranza tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luis University Press, 2007, 45 ss., che ben ricostruisce come si sia passati da un procedimento legislativo in cui il governo veniva considerato "un soggetto esterno", a quello attuale in cui sono le Camere che si autolimitano rispetto alla volontà del governo, specialmente là dove si ha l'approvazione di emendamenti non adeguatamente "meditati". Un esempio può essere trovato nell'esperienza più recente di crisi di governo in cui la impossibilità di porre la questione di fiducia in fase di conversione in legge dei decreti viene percepita come una *deminutio*, una compressione dell'indirizzo politico statale e non come un procedimento normale di dibattito fra le forze politiche, come dovrebbe essere percepito. Ovviamente la campagna elettorale rende ancor più complessa la formazione di maggioranze coese, ma appunto le scadenze del PNRR e la necessità della conversione in legge dei relativi atti, porta poi alla individuazione di compromessi.

<sup>5</sup> Come si è cercato di spiegare in E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tip. editoriale pisana, 2017.

imposti anche da quella finalità generale di resilienza, che richiede di affrontare in modo nuovo e diverso le emergenze, ma che portano anche un condizionamento sul modo di operare degli organi costituzionali a tal punto da poter incidere anche sulla stessa essenza della forma di governo<sup>6</sup>.

Pare che per lo più si tratti di strutture che hanno come funzione essenziale quella di semplificare e, di conseguenza, velocizzare i tempi di azione delle Amministrazioni interessate all'attuazione del PNRR. Alcune paiono, già dall'inizio, pienamente operative e di effettivo supporto e/o controllo all'azione governativa, quali ad esempio le strutture di missione<sup>7</sup>, altre, e forse anche quelle che potevano essere percepite come maggiormente innovative nell'assetto di *governance* del piano, sembrano invece rimanere più sulla carta (per ora la Cabina di regia risulta essersi riunita solo due volte e solo nella seconda parte del 2021, senza alcuna riunione nel 2022). Quindi la loro effettività ed efficienza nel contesto governativo dipenderà dalla volontà del Presidente del Consiglio, attuale e futuro, e dall'uso che ne vorrà fare, ma gli strumenti normativi per uno spostamento del centro decisionale sono già stati previsti.

Il Presidente del Consiglio, di conseguenza, ha ancor più accentuato il suo ruolo primario, che, con alterne vicende, tende sempre più ad esercitare. In questo contesto poi, non si limita ad utilizzare la sua normale funzione di indirizzo e coordinamento del governo e dell'attività dei ministri, ma, dopo aver svolto quell'attività di contrattazione con l'UE per la formulazione della *New generation EU Italia*, è colui che più di ogni altro garantisce, e dovrà garantire anche in futuro, il rispetto dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) concordati con l'UE. È colui che indirizza, coordina e promuove la loro realizzazione con il sostegno delle strutture collocate all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e che attiva nella formazione che più risponde ai suoi indirizzi.

---

<sup>6</sup> Il d.l. n. 77/22 prevede infatti una serie di strutture istituite presso la Presidenza del Consiglio, sotto la direzione ed il controllo dello stesso Presidente: accanto alla Cabina di regia, al Tavolo permanente ed alla Segreteria tecnica, si prevede anche la creazione di un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possano rallentare l'attuazione del piano; un'Unità di *audit*, cioè una struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ed infine l'Unità di missione, ossia struttura che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNRR; un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che svolge sia una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR, sia una funzione di segnalazione alla Cabina di regia di ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione delle conseguenti attività.

Si prevede poi un'altra serie di strutture che operano presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) su cui *ultra*.

<sup>7</sup> Si pensi ad esempio alla creazione delle strutture di missione presso ciascun ministero che svolgono funzioni di presidio sull'attuazione del PNRR, così come previsto dall'art. 8 del d.l. n. 77/2021, che consente, in rapporto alla propria autonomia organizzativa, di individuare, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero di istituire, appunto "una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026".

Per quanto riguarda il ministero della cultura, gli aspetti organizzativi sono ben precisati da L. CASINI, // *ministero della Cultura di fronte al PNRR*, in *Aedon*, 2/2021, 72 ss., in quanto in tale ministero è stato preferito "il modello - già sperimentato al Mibact negli anni 2017-2018 in materia di sicurezza - dell'Unità di missione presso il segretariato generale. Quest'ultimo mantiene perciò la responsabilità e il coordinamento dell'attuazione del PNRR. L'Unità di missione, dal canto suo, potrà contare su un ufficio dirigenziale dedicato presso il segretariato generale e sugli altri uffici dirigenziali non generali competenti per la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti del PNRR".

Tutto ciò potrebbe quindi indurre a pensare che il PNRR, in fase di formulazione ed ora di attuazione, abbia trasformato l'assetto dei poteri ed il rapporto fra organi costituzionali. Potrebbe essere considerata un'alterazione se ritenessimo che il modello della distribuzione costituzionale dei poteri fosse ancora quella dei primi quaranta/cinquant'anni della repubblica, quando, in realtà, sappiamo da tempo che si è evoluto con una lenta, ma costante trasformazione, in conseguenza di fattori esterni, quale sicuramente l'incremento del ruolo d'indirizzo politico svolto dall'UE sulle decisioni degli Stati, ma in particolare su quelli, come l'Italia, che, più di altri, hanno forti vincoli economici derivanti dall'eccesso di debito.

Il PNRR, quindi, ha riattribuito alla decisione interna, sia pur contrattata a livello di istituzioni europee, uno spazio di elaborazione di un piano di crescita che ha le sue basi nella elaborazione, attuazione e monitoraggio governativi ed un controllo più o meno dettagliato del Parlamento, ma che oggettivamente vede la sua posizione sempre più compressa. In altre parole, non si può non constatare la capacità di adattamento della nostra forma di governo alle emergenze che via via sorgono, con la possibilità, in determinate circostanze, di una valorizzazione della capacità decisoria del governo, ma anche del solo Presidente del Consiglio in posizione di autonomia, senza che tutto ciò alteri l'assetto costituzionale. D'altra parte, la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e la sua costituzionalizzazione in tante norme (oltre al suo formale riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale), impone anche di rileggere la stessa distribuzione dei poteri fra gli organi costituzionali, tenendo conto dei vincoli che la partecipazione ad un ordinamento sovranazionale come quello europeo impone<sup>8</sup>.

### 3. Monitoraggio e rendicontazione degli investimenti del PNRR

Il programma *Next Generation EU* poggia su vari obiettivi strategici, ma in primo piano vi è la finalità di promuovere un modello di crescita e di welfare sostenibili, con una visione indirizzata prevalentemente al futuro. Si intende attivare, in altre parole, un intervento nell'economia che parte da un rafforzamento istituzionale dell'Unione Europea, anche in contrapposizione alle nuove minacce geopolitiche globali, che consenta poi ai suoi organi di farsi diretti portatori di tali novità, tramite l'attivazione dei singoli stati. Una innovazione formale che parte dall'Europa e dalla volontà dei governi degli stati all'interno del Consiglio europeo, che si è formalizzato con il regolamento *UE 2021/241*, ma che poi impone una programmazione attenta degli stati, un controllo interno e poi la verifica ed un'attenta sorveglianza dell'UE. In altre parole, una combinazione stretta fra le istituzioni che, non solo costituisce una novità nell'ambito dell'Unione, ma che riporta ancora una volta in gioco il dibattito ormai ricorrente fra

---

<sup>8</sup> Cfr. fra i tanti N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in *Rivista Gruppo di Pisa* 2019, 175 ss. e quanto già analizzato in precedenza E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, Biblion edizioni, 2019, 431 ss. e gli AA. *ivi* citati

neoliberismo economico ed ordoliberalismo, fra la valorizzazione del libero mercato e della libertà d'impresa in contrapposizione ad un intervento attivo dello Stato in economia.

Non si può certamente dire che l'Unione europea si sia indirizzata in passato verso la valorizzazione di un neo liberismo puro, visti i tanti freni alla libertà economica, alle misure di austerità imposte a quegli stati che presentavano debiti pubblici ingenti, con effetti sul modo di organizzazione dell'economia statale<sup>9</sup>.

Con la *Next Generation EU* pare invece che vi sia stato un ripensamento rispetto alla strada fino ad oggi intrapresa dall'UE e di conseguenza dai singoli stati. Una variazione di rotta dovuta essenzialmente agli effetti economici conseguenti all'emergenza sanitaria, ma che trovano la loro base nella percezione della necessità di un "cambio di passo", visto che il mercato e l'economia europea e mondiale (a cui siamo inevitabilmente collegati) non erano in grado di quella rivitalizzazione che da tempo era essenziale nella struttura di molti stati. La pandemia potrebbe essere considerata un'occasione per l'inizio di una nuova politica economica dell'Europa<sup>10</sup>, che in passato, talvolta, non ha

dato buoni frutti (si pensi alle politiche europee sul debito greco ora ampiamente criticate e valutate negativamente anche da parte degli stessi organi europei<sup>11</sup>).

Tutto ciò non significa certamente che la sospensione degli effetti del patto di stabilità e crescita ed i conseguenti vincoli di bilancio non siano pronti a tornare al centro del dibattito economico europeo<sup>12</sup>, come molti stati c.d. "frugali" intendono riproporre al dibattito europeo. Ma, in particolare, si impone che questa ingente distribuzione di fondi sia sempre condizionata da un controllo rigoroso, sia sui progetti che giustificano l'assunzione di spesa, sia sull'effettività delle spese fatte e delle modalità di controllo interno effettuate.

Da qui il ruolo centrale del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) che, insieme alla Presidenza del Consiglio, ha il compito di gestire e di controllare *milestone* e *target* del PNRR o, come è stato detto, Ministero e la Ragioneria generale dello Stato paiono chiamati a un ruolo assai nuovo per loro, ossia "di copromotori di politiche di investimento, con le relative

---

<sup>9</sup> Sul tema il dibattito dottrinale è amplissimo ed in questa sede si possono citare solo alcuni interventi più recenti, fra cui A. BOITANI, *L'illusione liberista. Critica dell'ideologia del mercato*, Bari-Roma, Laterza, 2021; M. SALVATI – N. DILMORE, *Liberalismo inclusivo. Un futuro possibile per il nostro angolo di mondo*, Milano, Feltrinelli, 2021; G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022, 29 ss. Sulla "ri-espansione del ruolo statale in economia" con il PNRR cfr. A. SCIORTINO, *PNRR E riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 18, 2021, 238 e ss.

<sup>10</sup> F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 5 ss. giustamente rileva come i vari interventi economici europei mettono in evidenza un salto di paradigma da un punto di vista macroeconomico, ma anche con "importanti trasformazioni giuridico-istituzionali". Si sta determinando, cioè, "un rilevante ritorno dello Stato e degli investimenti pubblici nella sfera economica, a partire dai programmi di transizione energetica e, sul piano infrastrutturale, nei settori dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione".

<sup>11</sup> Ancora G. AMATO, *op. ult. cit.*, 36.

<sup>12</sup> La procedura per deficit eccessivo è stata disattivata solo fino al 2023. Nulla è dato sapere attualmente se si possa ipotizzare un rinvio o una regolare riattivazione, ma l'ulteriore crisi energetica renderebbe assai complessa un ritorno al passato senza adeguamenti al nuovo assetto economico. Ovviamente molto dipenderà anche dalla forza di mediazione e d'influenza dei futuri governi italiani ed europei.

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”<sup>13</sup>.

Varie sono le funzioni che il PNRR ed il d.l. 77/21 attribuiscono a tale Ministero sia di controllo, monitoraggio, rendicontazione, prevedendo anche la possibilità di svolgere anche amministrazione attiva connessa al PNRR.

Presso il MEF è istituito il Servizio centrale per il PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR (art. 6 del d.l. n. 77/2021), nonché con le varie strutture di coordinamento istituite da ciascuna Amministrazione centrale. È poi stata creata una struttura dirigenziale di livello generale presso la Ragioneria generale con funzioni di *audit* del PNRR e di monitoraggio anticorruzione.

In altre parole, il MEF costituisce una sorta di supervisore rispetto all’attività affidata ad ogni Amministrazione centrale, titolare d’interventi previsti nel PNRR, che, a sua volta, deve istituire una struttura di coordinamento che riferisca a tale Servizio centrale. Un controllo ramificato che certamente non deve rallentare i tempi di decisione e di azione nell’attuazione del PNRR, ossia non si deve immaginare una ulteriore burocratizzazione dei procedimenti che rischi di rendere inattuati i progetti, ma occorre viceversa un controllo che garantisca il rispetto dei vincoli europei. Il rischio che l’Italia corre, è di veder bloccati i finanziamenti già erogati da parte dell’UE, se non addirittura di essere obbligata a restituirli, qualora dai controlli esterni risultino appunto non rispettati i traguardi predeterminati, condizioni e condizionalità<sup>14</sup>.

Sotto questo profilo, si conferma ancora una volta che il margine di autonomia di decisione da parte delle istituzioni interne sia assai ridotta, con forti condizionamenti sulle finalità che possono essere perseguite con i fondi attribuiti all’Italia, sulle modalità di erogazione e sulle condizioni a cui sono sottoposte tali scelte politiche. Certamente il nostro PNRR è stato redatto dal governo ed approvato poi dal Parlamento, ma la sua formulazione ed i condizionamenti sono stati ampiamente concordati con l’UE e vincolati alle indicazioni degli organi europei.

Vincoli che devono tuttavia essere interpretati positivamente, pur nel rispetto dell’autonomia e della sovranità dello Stato, perché, in un contesto europeo e con agevolazioni finanziarie così importanti, devono essere considerate inevitabili e, si potrebbe dire, anche necessarie a garanzia di tutti. A tal fine il Ministero, che più di altri ha una natura di alto livello tecnico/contabile, quale appunto il MEF, dovrà svolgere una funzione di controllo interno, a garanzia di un uso legittimo, congruo e regolato dei fondi messi a disposizione delle varie

---

<sup>13</sup> Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, fasc. 1, 2022.

<sup>14</sup> Sul punto ancora F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili*, cit., 5, che parla di un controllo molto stringente da parte della Commissione e del Consiglio in “una sorta di *mini-Troika* in quanto i controllori sono la Commissione europea ed il Consiglio, che devono verificare capillarmente la corretta esecuzione degli impegni assunti dallo Stato beneficiario in cambio degli aiuti unionali, al punto che in caso di inadempienza o di errata attuazione possono spingersi sino a terminare il contratto di assistenza finanziaria.

Commissione europea e Consiglio, invero, possono deliberare la sospensione parziale o totale degli impegni e dei pagamenti, *sia* nel caso in cui lo Stato beneficiario abbia *semplicemente* disatteso il conseguimento di una delle moltissime condizionalità cui è subordinata l’erogazione del sostegno finanziario ovvero i pertinenti *target* intermedi e finali contenuti nel suo PNRR”.



Amministrazioni, ma anche di garanzia verso l'esterno, ossia nei confronti degli organi europei al fine di evitare che valutazioni politiche successive europee possano incidere sui finanziamenti che ancora devono essere erogati. Cioè, se *milestones* e *target* sono rispettati, e di questi si deve fare garante il MEF, gli steps successivi non dovrebbero essere messi in dubbio dagli stessi organi europei.

Il pericolo che si profila, tuttavia, è che molti degli obiettivi da programmare prima e da realizzare poi, da un punto di vista progettuale ed amministrativo, non siano elaborati (anche per mancanza di personale adeguato o per assenza di richieste da parte degli enti preposti) e non si concretizzino in progetti effettivi. Si presenta attualmente questa forte incertezza a causa della differenza organizzativa presente nelle varie regioni ed enti locali, con il rischio che il divario fra nord e sud, già purtroppo significativo, si accentui ancor di più<sup>15</sup>.

#### 4. PNRR e sistema delle fonti

Ormai da tempo si sta mettendo in discussione il concetto stesso della teoria delle fonti come era stata elaborata e studiata nel '900, forse anche perché la ricostruzione che spesso viene fatta del sistema delle fonti parte dal ruolo centrale della legge formale, che è più "mitizzata" nella sua essenza<sup>16</sup>. Altrettanto si deve dire in ordine alla centralità del parlamento, che non può essere considerata più realistica con la prospettiva delineata in passato<sup>17</sup>, anche se nulla esclude che la funzione legislativa mantenga la sua essenza nell'ordinamento, ma debba essere considerata più il frutto di una sinergia fra soggetti diversi, che in vario modo partecipano all'elaborazione delle norme e dell'indirizzo politico, con una valorizzazione delle commissioni permanenti e dell'uso dei pareri.

Se quindi da tempo il governo è l'organo che ha in mano "le chiavi" della legislazione con un controllo più o meno ampio del parlamento, nei limiti in cui la maggioranza parlamentare ed anche le opposizioni esercitano nelle sedi parlamentari tale ruolo, non si può negare che l'emergenza sanitaria prima, quella energetica e la guerra poi, abbiano inciso sul sistema delle fonti, legittimando una discrezionalità decisoria del governo che si è fatta sempre più ampia per esigenze oggettivamente straordinarie, necessarie ed urgenti. Ciò ha portato a giustificare, durante la prima emergenza Covid-19, una formulazione ed un'elaborazione dei

---

<sup>15</sup> L'argomento è stato affrontato in questo seminario nella seconda parte e su cui cfr. in particolare la relazione di G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, ma in precedenza anche S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 199 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 6 ss.

<sup>16</sup> Cfr. sul punto R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, Franco Angeli 2021, 16 ss.

<sup>17</sup> Per una recente ed interessante ricostruzione del tema cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos*, 3, 2021, nonché C. F. FERRAJOLI, *Come esautorare il Parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali*, 10/2020, 156 ss.

decreti-legge molto generica nei contenuti con ampi spazi per atti secondari, spesso privi di una valutazione collegiale dello stesso governo (si pensi al d.l. n. 6/2020, ma anche successivamente con l'uso dei decreti legge c.d. minotauro, i maxi-decreti legge omnibus e così via).

Il processo di recepimento della *New generation EU* ed ora l'attuazione del PNRR vengono percepiti come la continuazione di quella fase, cosicché l'uso delle fonti, anche in questo periodo, da un lato trova la sua legittimazione negli effetti ulteriori di quella emergenza sanitaria<sup>18</sup> e dall'altro perché le fonti interne sono ora ancor più strettamente connesse con la normativa europea che le condiziona e le vincola (dal regolamento UE 241/2021 ai successivi regolamenti delegati UE 2021/2105 e 2021/2106).

In altre parole, almeno due sono gli aspetti di cui tener conto ai fini dell'individuazione delle conseguenze sul sistema delle fonti: la natura del PNRR nel sistema delle fonti come espressione e corollario di una situazione di emergenza e gli effetti che derivano a causa dei rapporti fra fonte interna ed unionale<sup>19</sup>.

Per quanto attiene alla natura, specialmente nella fase iniziale di elaborazione del PNRR, parte della dottrina ha ritenuto che si potesse attribuire prevalentemente un valore politico al piano<sup>20</sup>, altri invece hanno affermato che con il d.l. n. 77/2021, gli obiettivi del PNRR siano stati legificati e quindi siano capaci di condizionare giuridicamente non solo l'attuale Amministrazione<sup>21</sup>, ma anche quella o quelle future, altri ancora tengono una posizione più interlocutoria<sup>22</sup>.

Si potrebbe quindi affermare che, se da un lato il PNRR potrebbe essere considerato un particolare atto d'indirizzo politico, assimilabile alla categoria interna di atto di alta amministrazione, ossia un programma e, come tale, privo di efficacia giuridica, il fatto che una serie di decreti-legge, già convertiti, siano stati approvati, consente di riconoscere sicuramente valore normativo al tutto.

L'approvazione del PNRR e la necessità di rispettare i molti vincoli, di cui si è detto, hanno portato ad una legittimazione di un uso delle fonti che vede una prevalenza di decreti-legge a cui si accompagna in questi ultimi mesi anche numerose leggi delega<sup>23</sup> che

---

<sup>18</sup> Si potrebbe parlare, usando termini sanitari, come di un *long Covid*, ossia di effetti a lungo termine che hanno anche determinato una sorta di assuefazione all'uso delle fonti del diritto in modo emergenziale, da cui mettevamo in guardia in altro precedente scritto, E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2020, 727 ss. e part. 743.

<sup>19</sup> Sull'uso delle fonti nel PNRR si rinvia al contributo di Elisa Cavasino in questo Seminario, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in questa *Rivista AIC*, 3, 2022 ed in modo più ampio ID, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

<sup>20</sup> Come ha precisato M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid* 2021, fasc. 12, 11 ss. "A una considerazione unitaria, si può dire che il Pnrr rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione".

<sup>21</sup> F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

<sup>22</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., vi.

<sup>23</sup> Solo nel 2022 si possono ricordare le leggi n. 32 (su sostegno e valorizzazione della famiglia); 46 (libertà sindacale delle forze armate), n. 71 (per la riforma dell'ordinamento giudiziario e CSM); n. 78 (sui contratti pubblici); n. 106 (in materia di spettacolo); n. 129 (in tema di riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico).

presuppongono la centralità del governo, sia in fase di formulazione delle stesse deleghe, sia ovviamente per la formulazione dei decreti legislativi. In altre parole, sembra quasi che quel metodo di normazione del periodo dell'emergenza sanitaria abbia dato spazio ad una giustificazione anche successiva del mantenimento della precedente prassi, proprio perché la fase attuale è la prosecuzione e l'effetto della crisi sanitaria. Certamente con l'ultima maggioranza governativa è stato ridotto in maniera significativa l'uso dei tanto contestati DPCM, vi è stata una maggiore attenzione ai principi della leale collaborazione nei rapporti con le regioni in fase di formulazione di decreti-legge o altri atti normativi, che influivano sulle competenze regionali, ma il fulcro decisivo è rimasto il Presidente del consiglio ed alcuni ministri.

Il secondo aspetto a cui si faceva riferimento attiene agli effetti che derivano dai rapporti fra il contenuto delle norme dell'UE ed i relativi vincoli, condizioni e condizionalità sulle fonti interne, fra cui occorre richiamare gli impegni temporali che sono stati assunti con il piano. La previsione di vincoli temporali inderogabili ha sicuramente influenzato in modo significativo le modalità di approvazione degli atti normativi primari, non solo con la giustificazione di un uso importante dei decreti legge (di cui si è già detto ampiamente), ma anche con riguardo al processo formativo di poche ma importanti leggi che in questo primo periodo sono state approvate e che costituivano il presupposto stesso per attivare i finanziamenti europei. Proprio l'accelerazione temporale sulla funzione legislativa ha consentito l'approvazione di leggi che da tempo erano oggetto di discussione in Parlamento, come se questa fase emergenziale fosse interpretata da tutti gli organi coinvolti, Camere comprese, l'occasione per giungere a risultati di innovazione su una pluralità di settori. Un nuovo *New deal* favorito anche da una maggioranza governativa amplissima e quindi la riduzione di veti incrociati fra i partiti, se non su questioni sensibili e sui diritti.

Il PNRR ha quindi rappresentato un momento di accelerazione normativa per consentire quell'evoluzione che si auspicava da tempo, con la collaborazione di tutti gli organi, ma certamente con un fulcro decisivo rappresentato dal governo.

Le basi per il rilancio dell'economia per una trasformazione ed un incremento della capacità istituzionale e normativa dell'Italia sono state fissate con vincoli che non si fermano a questa legislatura, ma che condizioneranno inevitabilmente anche quella successiva, conferma ancora una volta che l'indirizzo politico di uno stato, che vive all'interno di un ordinamento sovranazionale, non può più essere espressione solo della maggioranza governativa e la *New generation EU* ha rafforzato e incrementato ancor più tale relazione.

Che il PNRR ormai rappresenti un forte condizionamento per la politica italiana si può desumere anche dalla direttiva che il Presidente del Consiglio Draghi ha diffuso ai propri ministri per la gestione degli affari correnti. Strumento, quello della direttiva, ormai ricorrente da tempo nella prassi dei Presidenti del consiglio per definire i poteri del proprio governo nella fase successiva alle dimissioni, ma con contenuti anche molto diversi in rapporto alle cause e agli eventi che le hanno determinate. In quest'ultima direttiva del 21 luglio 2022, formulata da un Presidente del consiglio non sfiduciato (e questo è un profilo molto importante nella

determinazione dell'ambito degli affari correnti)<sup>24</sup>, oltre a riconoscere al proprio governo la possibilità d'intervenire con tutti gli atti necessari per fronteggiare le emergenze nazionali, ossia sanitarie, energetiche ed in conseguenza della guerra, si dice anche che rimarrà “*altresì impegnato nell’attuazione legislativa, regolamentare e amministrativa del PNRR e del PNC*”. Si tratta di impegni che hanno vincoli e scadenze non rinviabili e che, secondo l'impostazione giustamente assunta dal Presidente Draghi, non si possono fermare dinanzi ad una crisi di governo, così come non saranno condizionate dai desiderata di un nuovo governo. E' vero, desumendo dal pensiero di Andrea Manzella<sup>25</sup>, che il PNRR è come uno spartito che, nel momento in cui deve essere suonato, deve essere anche interpretato da chi esegue la musica, ma è vero anche che il direttore d'orchestra, che in questo caso s'impersona nel Presidente del Consiglio, deve tener conto di tutti gli orchestrali, che non sono solo i suoi ministri, ma sono, in particolare, anche i vari organi europei che devono legittimare l'erogazione dei futuri finanziamenti e che devono controllare l'uso appropriato delle risorse già stanziare.

---

<sup>24</sup> Su queste tematiche si rinvia a quanto in precedenza affrontato in 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 OsservatorioSullefonti.it, fasc. 2/2018, 5 ss. e ID, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttive: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in Archivio penale 2018, fasc. 1, 2018, 41 ss.

<sup>25</sup> A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19, 2022.