



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

AUTORE: Carlo Colapietro*

LA FORMA DI STATO E DI GOVERNO ITALIANA ALLA “PROVA” DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

Sommario: 1. Premessa. – 2. PNRR e forma di governo: l'impatto sulla determinazione dell'indirizzo politico e sulle fonti del diritto. – 3. PNRR e forma di Stato. – 4. PNRR e politiche sociali. – 5. Conclusioni interlocutorie.

1. Premessa

«Il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese. [...] L'Italia deve combinare immaginazione e creatività a capacità progettuale e concretezza. Il Governo vuole vincere questa sfida e consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale»; queste sono le parole con cui si chiude la “Premessa” di Mario Draghi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹.

Partendo da tali considerazioni, con il presente scritto si tenterà di sintetizzare i tanti spunti emersi nelle relazioni raccolte all'interno di questo Fascicolo, alla cui luce si deve leggere l'intero impianto del PNRR. Un'operazione di sintesi che è certamente cosa ardua, oltre che per la densità delle relazioni, per plurime ragioni: da una parte, perché risulta complesso dipanare i diversi nodi e le diverse sfaccettature del primo “macrotema”, quello dell'*impatto del*

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.

** Relazione al seminario AIC su “PNRR e ordinamento costituzionale”, Università di Roma Tre, 20 maggio 2022. Contributo non referato, pubblicato ai sensi dell'art. 4 del regolamento della Rivista AIC.

¹ Cfr. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Italia domani*, reperibile sul sito istituzionale del Governo: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. Sull'*iter* che ha condotto all'adozione del PNRR, soprattutto alla luce degli strumenti predisposti dall'Unione europea per rispondere alle diverse crisi – *in primis*, economica e sociale – generate dalla pandemia, si vedano, fra tutti, 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*, n. 1/2022, 1 ss.; M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. gur.*, nn. 8-9/2021, 1025 ss.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 113 ss.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

Piano sulla formazione dell'indirizzo politico e più in generale sulla forma di governo; d'altra parte, un'ulteriore difficoltà nasce dal fatto che ci siamo proposti di mettere a raffronto il Piano con il testo della Costituzione.

Tale prospettiva dialogica investe trasversalmente diversi profili del testo costituzionale: dai suoi principi, i suoi assetti, sempre che sia possibile individuarne di certi (si pensi al tema della neutralità della Costituzione rispetto alle ricette economiche), alla sua capacità di offrire tutela e regolazione ad una realtà cangiante, come dimostrano, solo per citarne alcuni, i passi in avanti fatti nella tutela dei diritti, la capacità di adattarsi al mutare degli assetti istituzionali e partitici, sino alle recenti vicende legate alla gestione dell'emergenza. Ed infine, il confronto si rivolge necessariamente anche all'organizzazione strutturale interna dello Stato, nonché al problema delle disuguaglianze.

Non meno impegnativo è anche il secondo grande "macrotema" affrontato, quello del *rapporto tra PNRR e forma di Stato*.

Proprio da quest'ultimo profilo vorrei prendere le mosse per poi tornarvi in chiusura, provando a chiudere il cerchio.

In un suo recente scritto Antonio Cantaro sostiene che il PNRR sia un «documento "programmaticamente" de-costituzionalizzato»², in ragione del fatto che presenterebbe un lessico privo di riferimenti espliciti alla Costituzione ed ai principi fondamentali dello Stato sociale (all'eguaglianza sostanziale, alla contrattazione, ai sindacati ed alla solidarietà), specificando che «de-costituzionalizzato non significa incostituzionale. De-costituzionalizzato significa "semplicemente" che siamo fuori dalla lente con la quale la Costituzione Repubblicana legge i conflitti, [...] e le domande di emancipazione sociale dei cittadini».

Il linguaggio del Piano deve, perciò, conciliare questo diritto "suggerito" sotto forma di modelli descrittivi e istituti prettamente tecnici con una realizzazione democratica delle istanze sostanziali, in termini di diritti, sottese al Piano stesso³. Diventa, perciò, imprescindibile costruire meccanismi di trasparenza che coinvolgano tutti i processi decisionali, nonché sistemi di monitoraggio che permettano di ispirare e correggere tali processi alla luce dei principi costituzionali⁴.

Le politiche attuative del Piano, difatti, devono agire avendo come *fine* e *confine* l'eguaglianza, la valorizzazione della rappresentanza e della giustizia sociale⁵, così da non deviare verso automatismi applicativi incostituzionali⁶.

² A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021, 44.

³ Sul punto, cfr. L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012, 70 ss., in cui si riflette sulla tendenza del diritto ad uniformarsi ad un presente che predilige la forma, la procedura ed il linguaggio tecnico-descrittivo.

⁴ G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *Rivista il Mulino*, 7 giugno 2021, 5.

⁵ Sul punto, cfr. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2021, 3, il quale osserva come l'espressione "giustizia sociale" compaia nel PNRR paradossalmente solo nei paragrafi dedicati alla concorrenza: la «concorrenza non risponde solo alla logica del mercato ma può contribuire ad una maggiore giustizia sociale» (cfr. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 4 e 79).

⁶ Difatti, è stato osservato da autorevole dottrina, come ogni preteso automatismo serva «solo a rendere invisibile il potere reale che comanda i rapporti sociali» (così P. BARCELLONA, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea CRS 1990, Strategie istituzionali della sinistra, forme di governo – forme di stato*, Materiali ed atti CRS, quaderno 18, supplemento al numero 3-4 di *Democrazia e diritto*, 1990, 83).

Il tentativo di queste mie riflessioni non è solo quello di portare l'attenzione su alcuni profili emersi nelle precedenti relazioni, bensì anche di provare a rispondere a tali sollecitazioni.

2. PNRR e forma di governo: l'impatto sulla determinazione dell'indirizzo politico e sulle fonti del diritto.

Sulla scia delle affermazioni sopra riportate, è interessante notare che un primo inquadramento del sistema di *governance* del Piano faccia emergere l'estraneità dello stesso al testo e, almeno *prima facie*, allo spirito della Costituzione. Tuttavia, nella prassi, la storia repubblicana ha visto un susseguirsi di "piani" (di cui emblematici sono quelli in materia di edilizia) che, nel chiaro intento di perseguire finalità di sostegno ed indirizzo dell'economia, hanno attribuito un ruolo di primissimo rilievo ai diversi livelli dell'amministrazione, da quella statale a quella regionale; parimenti, l'adesione dell'Italia alle Comunità europee, prima, e all'Unione europea, dopo, ha dato luogo ad un coinvolgimento delle amministrazioni nazionali nel perseguimento degli obiettivi delle politiche sovranazionali.

Si assiste, quindi, già da tempo ad un "mutamento di pelle" degli apparati amministrativi, non più solo operanti in attuazione di politiche e di indirizzi, ma anche come "laboratorio", in cui politiche e indirizzi trovano origine e consolidamento.

Parole chiave di una transizione amministrativa di tal fatta sono *riuso selettivo e riqualificazione*; concetti inseriti nel quadro di una filosofia pragmatica sottesa al PNRR che riesce ad ispirare le scelte politiche necessarie per la realizzazione del Piano stesso, senza incardinarsi in improduttive logiche di schieramento⁷.

Considerazioni di questa portata fanno riaffiorare problemi antichi circa i rapporti tra scelte politiche e «indirizzo politico minore» (riprendendo la locuzione di Costantino Mortati⁸), che oggi assumono nuova importanza alla luce del fatto che il raggiungimento dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) previsti dal PNRR richiede un coinvolgimento capillare dell'amministrazione. Difatti, come ha evidenziato di recente Antonella Sciortino proprio rispetto all'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, e come ho cercato di mettere in rilievo nei miei più risalenti studi sullo *spoil-system*, una vera separazione tra politica e amministrazione non si è mai realizzata alla lettera, «soprattutto nelle complesse società contemporanee in cui le decisioni amministrative non sono mai meramente esecutive, ma implicano l'esercizio di una discrezionalità anche di tipo politico nella misura in cui l'apparato amministrativo di supporto partecipa, oltre che all'attuazione, anche all'elaborazione delle politiche pubbliche»⁹. Insomma, per una piena attuazione del PNRR si dovranno anche vincere delle resistenze, dei blocchi corporativi, invisibili alla dinamica politica e democratica, dal momento che, di fatto, è

⁷ Per questa ricostruzione, si veda S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in questo Fascicolo, § 2.

⁸ L'espressione è riportata da A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 18/2021, 253.

⁹ *Ibidem*.

la burocrazia – grazie anche alle conoscenze ed alle competenze di cui è depositaria – ad esercitare il potere reale.

Inquadrare *l'incidenza del PNRR sull'indirizzo politico* significa, quindi, non limitare l'analisi ai soli rapporti tra Governo e Parlamento, ma estenderla ad ogni livello dell'*agere* pubblico. Un'operazione, questa, che deve preservarsi dallo scetticismo in ordine alle capacità delle amministrazioni di raggiungere gli obiettivi del PNRR, perché in passato proprio queste ultime si sono rese protagoniste di operazioni meritorie. Ciò fa anche ben sperare che, laddove il circuito politico Governo-Parlamento dovesse subire dei rallentamenti, una pubblica amministrazione responsabile potrebbe “compensare” i ritardi.

Proprio alla luce di ciò, sembra potersi anche spiegare la *ridefinizione dei rapporti endogovernativi* in atto, in particolar modo attraverso il rafforzamento delle strutture di coordinamento: il riferimento è all'accentuazione della “centralità” del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁰, in uno con la Presidenza del Consiglio e la neo-istituita Cabina di regia (in particolare, a quest'ultima spettano importanti poteri di attuazione, ai sensi del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), nonché ai mutamenti strutturali che stanno interessando le amministrazioni centrali dello Stato (*in primis*, il ruolo centrale acquisito dal Ministero dell'economia e delle finanze). Tutto ciò va a discapito, almeno apparentemente, sia del principio di collegialità¹¹, su cui dovrebbero basarsi le decisioni del Consiglio dei ministri, sia del ruolo del Parlamento.

Deve essere sottolineato, però, un profilo a mio parere fondamentale: è dagli inizi degli anni '90, con il passaggio dal parlamentarismo consensuale a quello maggioritario, che si assiste ad un *rafforzamento della posizione del Governo*, ad una sua “centralità” inedita nell'ambito del nostro sistema istituzionale. In particolare, l'Esecutivo trae particolare forza dalla sua funzione di congiunzione con l'ordinamento dell'Unione europea e dal fondamentale ruolo giocato nell'ambito del sistema delle autonomie. Pertanto, la constatazione per cui oggi «vi è più Governo e meno Parlamento» non è altro che lo sviluppo di qualcosa che era già *in fieri* da tempo. È pur vero, però, che sino ad oggi la costruzione delle politiche nazionali sull'asse Roma-Bruxelles si era dispiegato soprattutto nelle procedure di formazione del bilancio, mentre oggi si assiste ad un *condizionamento dell'Unione europea anche sugli atti e le politiche che* – per quanto strettamente connesse al raggiungimento di obiettivi economici – sono

¹⁰ Per qualche spunto sulla vasta letteratura riguardante la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, cfr., per tutti, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, I, Evoluzione dell'istituto, Formazione dell'organo*, Firenze, 1951; E. CHELI, *Il coordinamento delle attività di governo nell'attuale sistema italiano*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1969, 4 ss.; A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975, 187, ed Id., *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 140-142; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981; S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1991, 637; P. CIARLO, *Art. 95* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 321 ss.; G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 147 ss.; P. CALANDRA, *Il governo della Repubblica*, Bologna, 2002; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. II, Torino, 2006; F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia*, Bologna, 2019.

¹¹ Sul processo di destrutturazione della collegialità, si veda M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in *Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa*, Napoli, 2016, 57 ss., in cui si riflette su come tale fenomeno abbia avuto un'accelerazione dovuta all'insorgere delle esigenze della *governance* multilivello.

massimamente espressione dell'indirizzo politico, come la riforma della giustizia e quella della pubblica amministrazione, nonché la tutela dei diritti sociali.

In tale contesto, la suggerita lettura dei vincoli nascenti dal PNRR alla luce del pensiero di un Maestro come Alberto Predieri si dimostra un passaggio obbligato per aggiungere pregio al ragionamento d'insieme¹². Si ricorda, infatti, come questi – pur favorevole ad una politica “dei piani” per raggiungere gli obiettivi posti in Costituzione – ritenesse inconcepibile un programma idoneo a superare il quinquennio della legislatura, in ragione dei vistosi rischi di “burocratizzazione e tecnocratizzazione immanenti alla pianificazione”, a detrimento delle scelte dei decisori politici. Il PNRR, invece, “cristallizza” o “normativizza” – prendendo in prestito il linguaggio di Antonella Sciortino – l'indirizzo politico, vincolando le Aule parlamentari e i Governi da qui al 2026. Si crea, infatti, un duplice e antitetico fenomeno: se l'indirizzo politico cristallizzato nel PNRR ed espressione dell'attuale Governo – che ha contribuito in modo determinante alla definizione del Piano presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021, anche in discontinuità con il Governo Conte II (che relegava lo Stato in un ruolo sostanzialmente di “attuatore” del Piano, lasciandone all'esterno l'indirizzo e il governo) – ne esce decisamente rafforzato, viceversa l'indirizzo politico e la politica nazionale del futuro Governo sembrano uscirne fortemente indeboliti. Basti pensare che il PNRR definisce le priorità (*an, quomodo e tempus*) degli interventi normativi di domani.

In merito a questo profilo vale la pena soffermarsi sulla *natura di «atto di indirizzo politico normativo» del PNRR*¹³, in quanto diretto, non solo a dar luogo ad una trasformazione sociale ed economica nel medio periodo¹⁴ (sino al 2026), bensì anche nel lungo periodo (sino all'orizzonte del 2050), innestandosi sul *New Green Deal* europeo avviato nel periodo pre-pandemia sulla base di un quadro di *policy* dell'Unione europea.

Di qui la necessaria riflessione sul citato d.l. n. 77 del 2021, di attuazione del Piano, e nello specifico sui vincoli per la normazione da esso discendenti: ci si chiede se esso rechi norme di procedura stringenti, che consentano di qualificare le disposizioni attuative del Piano come norme di attuazione dei vincoli euro-unitari, anche in ragione della loro connessione con il Regolamento UE n. 2021/241, che, per dirla con le parole di Nicola Lupo, finisce per delineare *un maxi “procedimento euro-nazionale”*¹⁵. Laddove si accedesse a questa tesi, si potrebbe avere *un vero stravolgimento del sistema delle fonti*, che consentirebbe di derogare al riparto di competenze tra Stato e Regioni, ma anche nella produzione normativa tra Parlamento e Governo, delineando un apposito *sistema di stampo «euro-governativo»*.

Proprio sul tema dei vincoli gravanti sulle Aule parlamentari, sento di non condividere la preoccupazione sull'ormai avvenuto coinvolgimento delle Istituzioni europee nella

¹² Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, cit., § 3.

¹³ Sul punto si confronta la ricostruzione di E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, in questo Fascicolo, § 2; nonché diffusamente A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*, cit., ed F. BILANCIA., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit.

¹⁴ È stato stimato che la realizzazione degli obiettivi prefissati dal PNRR possa portare ad un tasso di crescita nel 2026 dell'1,4%, con un significativo calo del tasso di disoccupazione.

¹⁵ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 1/2022, V; sul punto, vedi anche E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, cit., § 5.

determinazione della politica nazionale, a discapito dei classici processi di decisione politica¹⁶, né i timori espressi, in un articolo molto accurato, da Francesco Bilancia, il quale ha affermato che – pur nel rispetto dei vincoli formali previsti dalla Costituzione – si starebbe assistendo ad una perdita di centralità dei partiti¹⁷ e del Parlamento¹⁸, a favore di «una rafforzata funzione di guida di altre realtà istituzionali»¹⁹, a partire dalle Istituzioni europee e dal Governo.

Condivisibile sembra invece la qualificazione di tale fenomenologia non come trasformazione delle fonti nazionali, come forme di legislazione “a contenuto vincolato”, bensì come *forme di programmazione politica euro-nazionale dell'intervento normativo*²⁰.

Difatti, come ha evidenziato molto bene Nicola Lupo, gli stringenti vincoli per l'ordinamento italiano non discendono tanto dai decreti-legge n. 77 e n. 152 del 2021, ma piuttosto dal diritto dell'Unione europea, soprattutto nella sua dimensione procedurale²¹, e sono peraltro corredati di specifiche sanzioni (*in primis*, di natura politica e, poi, di tipo giuridico).

Si rende però necessario immaginare in modo diverso i rapporti tra Stato e Unione europea: non si può più pensare – e ciò sembra trovare conferma anche nelle più recenti decisioni della Corte costituzionale sulla doppia pregiudiziale – all'ordinamento europeo come separato rispetto a quello italiano (secondo una rigida concezione della prospettiva dualista, in base alla quale fu adottata la sentenza *Granital*).

Appare difficilmente contestabile – nonostante le indubbie differenze che ancora li connotano – che oggi vi siano delle interrelazioni sempre più strette, e un terreno comune sempre più fecondo, tra le due sfere della legalità e della sovranità; relazioni che ricalcano gli schemi propri degli Stati federali (il Presidente Draghi definisce l'evoluzione del processo

¹⁶ In tal senso, cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, cit., § 3.

¹⁷ Si confrontino, per un'analisi prospettica del tema, P. RIDOLA, *L'evoluzione costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Annuario AIC 2008, Napoli, 2009, 7 ss.; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, ivi, 51 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012.

¹⁸ Per l'analisi sulla caduta di efficienza delle istituzioni parlamentari per quanto attiene alla capacità decisionale ed al profilo della funzione rappresentativa, si rinvia alle riflessioni di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 177 ss., spec. 221 ss.; C. PINELLI, *Ascesa e declino dei partiti* (2000), ora in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti, 1985-2011*, Napoli, 2012, 593 ss.; ID., *Il paradosso di una partecipazione senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, ivi, 635 ss.; M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017; AA. VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020.

¹⁹ 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*, cit., 40.

²⁰ E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, cit., § 1.

²¹ Per esempio, il Regolamento UE n. 2021/241 permette la modifica del Piano su iniziativa dello Stato membro interessato; secondo quanto prevede l'art. 21 del Regolamento, tuttavia, la modifica – da giustificare sulla base di circostanze oggettive – è oggetto di una ulteriore valutazione dalla Commissione e successivamente deve essere approvata dal Consiglio dell'Unione a maggioranza qualificata ex art. 16, parr. 3 e 4, TUE (pari al 55% degli Stati e al 65% della popolazione). Il regolamento UE n. 2021/241, invero, (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.

d'integrazione europea come "federalismo pragmatico") e che oggi, con il PNRR, si vengono dispiegando anche nel settore delle politiche redistributive e nella tutela dei diritti sociali²².

Il che apre l'ulteriore tema delle *limitazioni della sovranità nazionale*, in favore di una *sovranità europea* (di cui ora si parla senza che sia più un tabù), o meglio quello della *limitazione della sovranità accettabile* secondo gli *standard* costituzionali.

Inoltre, sembra potersi fare una valutazione prognostica non del tutto pessimistica sul ruolo che il Parlamento giocherà nel prossimo futuro, per una serie di ragioni.

Innanzitutto, il Parlamento potrà esercitare un fondamentale *potere di indirizzo al momento della votazione dell'atto instaurativo del rapporto fiduciario*, un indirizzo mirato anche al raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR. Ciò non può che essere un bene se metterà al riparo l'ordinamento da forze antisistema e antieuropeiste.

In secondo luogo, la circostanza che il PNRR italiano sia stato costruito includendo al suo interno il Piano nazionale di riforme (PNR) non è di secondaria importanza, perché mostra come sia possibile, ed anzi necessario, *integrare il processo di attuazione del PNRR nel ciclo di bilancio*, aprendo anche alla possibilità di un intervento di manutenzione dell'attuazione del PNRR, sia mediante il ciclo di bilancio che i disegni di legge collegati²³.

Allo stesso tempo, *il Piano impatterà sull'articolazione e il dispiegarsi del rapporto fiduciario*. Infatti, le Camere potranno esercitare nuovi spazi di controllo, in ragione del fatto che «i parametri di valutazione dell'attività di Governo sono ora chiaramente definiti». Ovviamente, come sottolineato da Nicola Lupo, ciò sarà possibile solo se il nuovo Parlamento (a ranghi ridotti, a seguito della legge cost. n. 1 del 2020) si farà trovare pronto a questa sfida, attraverso una profonda revisione dei regolamenti, dell'organizzazione delle Commissioni e delle procedure di bilancio. A tal proposito, appare pacifico che un *recupero di centralità del Parlamento nell'attuazione del PNRR* – in funzione anche adattiva e correttiva delle scelte governative – debba passare necessariamente per una *modifica dei regolamenti parlamentari*, nonché attraverso l'*introduzione di procedimenti a data certa e special*²⁴.

In sostanza, alla luce dell'ormai acquisita irreversibilità dei rapporti in essere tra l'ordinamento europeo e quello nazionale, anche sulla determinazione dell'indirizzo politico, il PNRR costituisce l'occasione per il Parlamento di recuperare terreno, attraverso il miglioramento della programmazione legislativa, della qualità e semplificazione della stessa, nonché del controllo e della valutazione *ex ante* ed *ex post*.

²² Al riguardo Elisa Cavasino parla di «sperimentazione di un modello proto-federale di *governance* economica europea che si integra in un programma di politica economica dell'Unione più vasto»: così E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, cit., § 1.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., VIII.

3. PNRR e forma di Stato.

Come anticipato, nell'ambito della seconda area tematica affrontata nel Fascicolo si è cercato di delineare un'analisi nitida del rapporto tra *PNRR e forma di Stato*. A tal riguardo, può anticiparsi che è innegabile che nel corso di questi ultimi due anni siano emerse delle fratture nel tessuto socio-economico e nell'impostazione delle dinamiche dei rapporti interistituzionali.

La gestione della pandemia e la messa a punto del PNRR hanno portato alla luce la piena attualità della critica relazione tra Stato e territorio e in particolare del *divario tra Nord e Sud*²⁵, indirizzando con nuovo vigore il dibattito politico e accademico sullo sviluppo del regionalismo italiano e sul *necessario riequilibrio delle asimmetrie territoriali*.

Del resto, il *bilanciamento territoriale* rappresenta una delle priorità che sostanziano trasversalmente le sei Missioni del PNRR. Non solo la previsione di misure per la *riduzione del divario di cittadinanza* ha una rilevanza fondante nel Piano, ma, in un'ottica di più ampio respiro, la *coesione territoriale* stessa, nella sua interezza, è un obiettivo programmatico²⁶. Difatti, la coesione – in quanto punto focale di tutto il *Next Generation EU*²⁷ – assume il ruolo di principio e finalità, proponendosi di ispirare politiche volte a ridurre le disparità locali, regionali, fra centri urbani e aree rurali²⁸, confrontandosi – come già enucleato dall'Agenda ONU 2030 – con temi come quello delle disuguaglianze di genere e di reddito, nonché della lotta alla povertà ed alla disoccupazione. Nel considerando 14 del citato Regolamento UE 2021/241 si pone, infatti, l'accento sulla necessità di un rafforzato dialogo sociale, tra infrastrutture, servizi, sistemi di protezione sociale e di *welfare*.

Non a caso, alcune delle misure più interessanti messe in campo dal PNRR per fronteggiare le diverse crisi generate o acuite dall'avvento della pandemia rientrano nell'ambito delle politiche di *welfare* e, più nello specifico, nel c.d. "*welfare di comunità*", quale forma di collaborazione tra cittadini, istituzioni locali ed enti del terzo settore, nel perseguimento del fine comune del benessere dei consociati. In particolare, molte di tali misure possono rinvenirsi all'interno della Missione "*Inclusione e coesione*" – su cui si tornerà più approfonditamente nel paragrafo successivo – che prevede una serie di investimenti *ad hoc* nell'ambito della "*Strategia nazionale per le aree interne*". Come si evidenzia nel Piano, queste ultime sono quelle aree

²⁵ Sul punto, cfr. A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Rivista Il Mulino*, fasc. 1-2/2021, 199; S. PROFETI – B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Il Mulino*, fasc. 3/2021, 453; di una crescita imponente del divario negli ultimi dieci anni – nonostante il proposito costituzionale, politico ed economico – parla B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Rivista Il Mulino*, fasc. 1/2022, 20 e G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, cit., 5.

²⁶ G.P. MANZELLA, *Il «tempo» della politica di coesione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2021, 13.

²⁷ Cfr. A. BARONE – F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Rivista Il Mulino*, fasc. 1/2022, 149.

²⁸ Le aree interne sono state colpite dalla pandemia più intensamente rispetto ai grandi centri urbani. In questi contesti i processi di industrializzazione e urbanizzazione hanno portato ad un depauperamento demografico, economico e dei servizi il cui superamento diviene condizione necessaria per una concreta realizzazione degli obiettivi del Piano: sul punto cfr. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, cit., 9 s.; G. CARROSIO – A. DE RENZIS, *Nelle aree interne: una corretta gestione e rivalutazione del capitale naturale*, in A. COPPOLA – M. DAL FABBRO – A. LANZANI – G. PESSINA – F. ZANITTI (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna, 2021, 123.

che rappresentano la superficie più estesa dell'intero territorio nazionale e sono accomunate da alcune caratteristiche essenziali: «a) grandi ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali, b) distanza dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi, c) potenzialità di sviluppo centrate sulla combinazione di innovazione e tradizione»²⁹.

Ebbene, rispetto a tali aree il Piano prevede interventi – soprattutto tramite trasferimenti diretti alle autorità locali – volti a risolvere i principali problemi di disagio e fragilità sociale, con l'intensificazione dell'erogazione di servizi di natura socioassistenziale in favore di soggetti a rischio di emarginazione (come anziani o giovani in difficoltà), tramite la realizzazione di infrastrutture sociali che consentano di incrementare l'erogazione di servizi sul territorio, facilitando il collegamento con i centri urbani.

Con questi presupposti, le previsioni e i propositi del Piano rendono ancor più tangibile il rilievo nazionale e l'interesse europeo della *politica sul territorio* da cui muovere³⁰. In questo contesto, le Regioni possono e devono assumere un ruolo di rilievo nella piena realizzazione del principio costituzionale di solidarietà, che trova espressione nell'*obiettivo di coesione sociale e territoriale*: un fine sempre auspicato ma fortemente ostacolato dalle contingenze, in particolar modo nel Mezzogiorno.

La *coesione*, la cui sistematica funzione è «fare della diversità territoriale un punto di forza»³¹, ha *in primis* una natura politica da cui derivano poi la consistenza socioeconomica e territoriale. Il fine ultimo del processo d'integrazione nazionale ed europea, difatti, è quello di costruire una unitarietà politica non raggiungibile con i soli strumenti di mercato³².

Il fenomeno della coesione, nato dal principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., non può che essere il mezzo più idoneo a fondare un sistema pluralista, aggregante e rappresentativo degli interessi in un sistema democratico. Si dà pertanto vita a quello che può essere definito *un sistema multidimensionale*³³, se si considera il profilo prettamente territoriale della coesione, fondato sul principio di sussidiarietà verticale e orizzontale quale canone di attribuzione delle competenze concorrenti.

Si potrebbe dire, con le parole di Amorth, che, in questo contesto, le Regioni e le politiche attuative ispirate al principio di sussidiarietà debbano essere, pertanto, presidi dell'unitarietà come difesa dell'uguaglianza sostanziale³⁴.

²⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 220. Come osserva M. DELLA MORTE, *op. ult. cit.*, 9 ss., tanto è forte il grado di impoverimento – in senso lato – che si registra nelle aree interne, che l'obiettivo di una loro maggiore valorizzazione non è perseguito solo tramite quanto espressamente indicato nella Missione 5, poiché la questione di tali aree emerge trasversalmente all'interno delle riforme previste da numerose altre Missioni individuate nel Piano.

³⁰ Cfr. L. BIANCHI – B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del sud*, Napoli, 2021.

³¹ *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo del 6 ottobre 2008). Così il tenore dell'*incipit*: «dalla tundra ghiacciata del circolo artico alle foreste tropicali della Guyana, dalle Alpi alle isole della Grecia, dalle città globali di Londra e Parigi alle cittadine e ai villaggi vecchi di secoli, l'UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca».

³² Sul punto si veda: G. DE GIORGI CEZZI – P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *Studi. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. II, Firenze, 2016, 10.

³³ Cfr. R. SAPIENZA, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, 1209.

³⁴ A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Milano, 1945, 41.

Il Piano sembra, quindi, voler dare nuova linfa alla funzione costituzionale del *principio di sussidiarietà* come cardine di un modello organizzativo ispirato ad una sempre maggiore responsabilità dell'amministrazione³⁵.

Le Istituzioni europee, dunque, richiedono interventi perequativi che di fatto si ritrovano in analoghe previsioni costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 119 Cost., configurando un sempre più solido *dovere amministrativo inderogabile di perequazione*³⁶. Ed è proprio dalla Costituzione che è necessario prendere le mosse per orientarsi su quale dovrà essere un modello virtuoso di *governance* degli interventi previsti dal Piano, ma anche per evidenziarne i possibili elementi contraddittori.

Infatti, relativamente al riparto delle competenze legislative e amministrative degli artt. 117 e 118 Cost., emerge la contraddizione tra una disciplina che rientrerebbe nella sfera della competenza esclusiva dello Stato, inerendo ai «rapporti dello Stato con l'Unione europea» ed ai «livelli essenziali delle prestazioni», ma che, tuttavia, incide inevitabilmente e sensibilmente sulle competenze legislative e amministrative regionali³⁷. In sostanza, il PNRR si viene configurando come *una sorta di «clausola di supremazia» che consente* – a Costituzione invariata – *di derogare al riparto di competenze* di cui all'art. 117 Cost. (il che sembrerebbe trovare conferma nell'art. 1 del d.l. n. 77 del 2021, ove si prevede che «ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1»).

Ad aumentare la contraddittorietà di una tale ripartizione, già solo a livello di principio, si aggiunge anche quello che è stato poi il tenore dell'effettivo lavoro di elaborazione dei contenuti del Piano e dei testi legislativi in sua attuazione.

Le Regioni, infatti, avrebbero dovuto essere coinvolte attraverso lo strumento dell'*intesa* e non avere il ruolo, poi inveratosi nella prassi attuativa del Piano, di meri destinatari di flussi informativi.

A tal proposito, si parla di un «federalismo di mera esecuzione»³⁸, in cui gli enti dell'autonomia del territorio sono meri fautori di politiche decise «lontano» dagli organismi politici esponenziali delle realtà a cui si riferiscono. È interessante come questo depotenziamento del ruolo delle Regioni – ossia una loro involuzione verso funzioni prevalentemente amministrative – si stia verificando dopo un periodo in cui la dottrina, ma anche le discussioni parlamentari, si sono nuovamente interrogate sul regionalismo (a vent'anni dalla riforma del Titolo V) e sul tema dell'autonomia differenziata (il pensiero va, tra le tante cose, alla Commissione Boccia

³⁵ Cfr. A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, cit., 200. Prima della costituzionalizzazione formale, il principio era stato già enucleato e sostenuto in riferimento al modello organizzativo degli enti locali: tra gli altri, cfr. S. BARTOLE, *I nuovi poteri regionali in materia di ordinamento degli enti locali tra riforma delle istituzioni costituzionali e riassetto del sistema politico*, in *Rivista il Mulino*, 1994, 765 ss.; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 111 ss.

³⁶ Così M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2020, 543 ss.; di perequazione infrastrutturale parla anche R. GALLIA, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2021, 1035 ss.

³⁷ Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in questo Fascicolo, § 1.

³⁸ *Ivi*, § 7.

sul regionalismo differenziato del 2019). Da una parte, bisogna stare attenti perché, come è stato detto, «il regionalismo rimane una prospettiva attuale per il nostro Paese, perché generatrice di democrazia [...] e di responsabilità politica e amministrativa»³⁹; dall'altra, mi chiedo se la pandemia, prima, e l'adozione del PNRR, poi, non abbiano costituito una "*culpa felix*" nel riportare alla luce *la centralità dello Stato nella definizione e attuazione delle politiche sociali*.

Peraltro, il tema della ricerca della coesione nella declinazione territoriale e italiana, nel quadro delle asimmetrie tra le aree del Paese da correggere, è emerso in termini inequivoci all'esito della procedura euro-nazionale rivolta alla redazione e approvazione dei Piani. L'attenzione deve essere focalizzata, per dirlo con un'icastica formulazione, sulla «linea di frattura che attraversa il nostro ordinamento: quella del divario Nord-Sud [...] una questione unitaria: unitariamente italiana e unitariamente europea»⁴⁰.

A tal riguardo, la conosciuta espressione «divari di cittadinanza»⁴¹ risulta di fatto essere molto felice, ben lasciando intravedere le incognite e i termini dell'annoso dibattito. Il PNRR, infatti, eredita questa lacuna nelle politiche di intervento statali: non basare la previsione dei bisogni di investimento sull'analisi effettiva della realtà locale.

Questa incoerenza degli investimenti, con le possibili logiche di sviluppo del territorio cui si riferiscono, presta il fianco a diverse conseguenze patologiche. Non solo, infatti, vengono inficiate l'efficienza e l'efficacia delle politiche di intervento ma è il *principio di equità* stesso a non ricevere attuazione. Ciò si riverbera, di conseguenza, su tutte le declinazioni del principio di equità: dalla politica ordinaria, ai diritti di cittadinanza, alle politiche di riequilibrio territoriale fino alla perequazione infrastrutturale.

A tal proposito, di immediata incidenza risulta l'analisi di alcune criticità dei sistemi di finanziamento, soffermandosi in particolare sulla faticosa riserva di destinazione del 40% di risorse al Mezzogiorno⁴²: quelle che noi costituzionalisti chiamiamo "discriminazioni alla rovescia" possono talvolta tradursi in concreto in uno svantaggio. Si è visto, infatti, che se si fosse adottata un'unica graduatoria nazionale⁴³, senza alcuna riserva territoriale, l'ammontare dei progetti finanziati nel Mezzogiorno sarebbe stato attorno al 52% circa!

³⁹ A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, cit., 201.

⁴⁰ G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in questo Fascicolo, § 2-4.

⁴¹ Così L. BIANCHI – A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020.

⁴² A. ZANARDI, *Il ruolo degli Enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in questo Fascicolo, § 1. Nella Documentazione di finanza pubblica n. 31 dell'aprile 2022, 174, si legge «relativamente alle risorse destinate alla coesione territoriale, va qui ricordato che nell'ambito del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) si prevede che il 40 per cento delle risorse in esso considerate siano destinate al Sud. Tale principio è stato poi posto in norma con l'art. 6-bis, comma 2, del D.L. n. 77 del 2021, prevedendo che "le amministrazioni centrali assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR"».

⁴³ Già nel Documento di finanza pubblica n. 28/1 del luglio 2021 veniva segnalato espressamente come il PNRR non prevedesse una ripartizione con assegnazione territoriale delle risorse, per cui non era possibile, allo stato, evincere nel dettaglio la quota parte della spesa complessiva destinata alle singole Regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, la comunicazione con cui il Governo aveva presentato il PNRR conteneva un prospetto da cui emergeva la ripartizione nelle sei Missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (14,58 mld - 36,1%); 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica (23,00 mld - 34,3%); 3) Infrastrutture per la mobilità sostenibile (14,53

Di certo, *il PNRR rappresenta un coacervo di potenzialità*, tuttavia non sembra pleonastico osservare – amaramente – che, soprattutto in questa fase, gli interventi attuativi futuri dovranno tener conto delle criticità e delle mancanze delle politiche territoriali passate.

Tale accortezza non deve però rappresentare un fardello, ma una chiave di lettura adatta ad affrontare al meglio l'occasione di un progetto di interventi di natura composita, per *l'inveramento dei principi di eguaglianza e unitarietà previsti nel nostro dettato costituzionale*.

4. PNRR e politiche sociali.

Se quelle analizzate nei paragrafi precedenti rappresentano le principali ripercussioni del programma di riforme delineato dal PNRR su alcune delle categorie tradizionali del diritto costituzionale – come le forme di governo e di Stato – non può di certo trascurarsi anche *l'impatto che le politiche previste dal Piano potranno avere sul tessuto sociale*. Da questo punto di vista, non vi è dubbio che il PNRR celi un duplice obiettivo: da un lato, quello di riparare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica e, più in particolare, dalle misure di contenimento del virus; dall'altro lato, con un orizzonte temporale senz'altro più ampio, quello di *porre rimedio ad alcune delle storiche diseguaglianze* che tradizionalmente caratterizzano la nostra società. In altri termini, l'obiettivo principale dell'intero PNRR sembrerebbe essere quello di *“sfruttare” la crisi pandemica come un'opportunità di miglioramento*, grazie all'impiego delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea⁴⁴.

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che una delle Missioni di maggiore interesse – tra quelle di cui si compone l'intero PNRR – sia la quinta, intitolata *“Inclusione e coesione”*. Si tratta di un programma di riforme e investimenti caratterizzati da uno stampo fortemente *solidaristico*, il cui intento principale non sembra essere solo quello di *evitare che* – a causa della pandemia – *emergano nuove diseguaglianze*, ma più che altro di *porre le condizioni per superare quelle già esistenti*⁴⁵. Ciò si evince chiaramente dal passaggio in cui a tale Missione viene attribuito «un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne»⁴⁶.

mld - 53,2%); 4) Istruzione e ricerca (14,63 mld - 45,7%); 5) Inclusione e Coesione (8,81 mld - 39,4%); 6) Salute (circa 6 mld – 35/37%) per un totale di 82 mld.

⁴⁴ Sul punto, cfr. G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 139, secondo cui la linea imposta dalla Commissione europea di tendere a uno *status* migliore di quello esistente prima della crisi, attuata proprio tramite la rimozione di alcune disuguaglianze strutturali, rappresenta un vero e proprio «salto di qualità» da parte della politica europea. Così facendo, infatti, quest'ultima «si è lasciata alle spalle l'originaria identità di arcigna custode dei mercati e di severa ragioniera che tiene stretti nelle mani i cordoni della borsa e accarezza l'idea di una ripresa del processo produttivo, mettendo a disposizione le sue risorse economiche pur di migliorare le condizioni di vita di chi è fragile, e, solo in via residuale, di chi non lo è».

⁴⁵ Sulle fragilità individuali acuite dalla diffusione del Coronavirus, si veda, fra tutti, M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 16 ss.

⁴⁶ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 202. In tale passaggio del Piano viene fatto espresso riferimento alle cc.dd. *“Priorità trasversali”*, cioè priorità che l'intero Piano intende perseguire trasversalmente e riconducibili, come sopra indicato, a tre ambiti principali: 1. la parità di genere, incrementando l'*empowerment* femminile

Più in generale, l'intera Missione dedica particolare attenzione alle principali vulnerabilità sociali che tradizionalmente caratterizzano il Paese, a cui si tenta di rispondere con la predisposizione di *un vero e proprio programma di riforme in favore dei soggetti più deboli*. Il fine, dunque, è quello di liberare gli individui dal bisogno e di eliminare le diseguaglianze attualmente esistenti all'interno della società, a prescindere dal fatto che si tratti di condizioni effettivamente determinate dall'avvento della pandemia.

Tali obiettivi si evincono chiaramente grazie all'analisi delle singole componenti in cui è articolata la Missione "*Inclusione e coesione*", che si focalizzano sulle diverse crisi generate o comunque accentuate dalla pandemia.

A tal riguardo, viene in rilievo, anzitutto, la forte perdita di occupazione che si è registrata nel periodo pandemico, a cui il PNRR dedica la componente "*Politiche per il lavoro*". A causa della pandemia, infatti, è emersa l'esigenza di predisporre un programma di riforme che tenti di attenuare la grave crisi economica e del mercato del lavoro che si è registrata a causa delle limitazioni attuate per contenere la diffusione del virus. Anche in questo caso, però, non viene adottato un orizzonte temporale ridotto, ma *si tenta di porre un rimedio ad alcune problematiche strutturali sul fronte dell'occupazione*, specie nei confronti di quei soggetti che svolgono lavori meno protetti e meno retribuiti.

La componente in esame, infatti, non intende dare una risposta immediata al calo dell'occupazione, ma prevede «investimenti in attività di *upskilling, reskilling e life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane. La formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, miglioreranno la mobilità dei lavoratori e forniranno loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro»⁴⁷.

Nel perseguire tali obiettivi, il PNRR intende agire in quattro direzioni principali: potenziando le politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale; rafforzando il ruolo dei Centri per l'impiego, nel tentativo di fornire servizi innovativi di politica attiva e finalizzati alla riqualificazione professionale; promuovendo la creazione di imprese femminili e tentando di superare le numerose discriminazioni di genere presenti in ambito lavorativo; favorendo l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni e il *matching* tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro.

Vi è, poi, una seconda componente della Missione "*Inclusione e coesione*", che tenta di fronteggiare il forte aumento delle *fragilità individuali* registrato nel periodo pandemico. Si tratta della componente "*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*", che intende

e contrastando le numerose forme di discriminazione che si riscontrano in tale ambito; 2. la protezione e la valorizzazione dei giovani, con l'accrescimento delle loro competenze e delle loro prospettive occupazionali; 3. il superamento dei divari territoriali, tramite politiche volte al riequilibrio territoriale, specie a favore del Sud. Questo vuol dire che, nel perseguimento di tutte le Missioni del PNRR, non si dovrà mai abbandonare l'intento di colmare alcuni dei più grandi divari che caratterizzano la nostra società (quello di *genere*, quello *generazionale* e quello *territoriale*), nella consapevolezza che la persistenza di queste e delle altre disuguaglianze non è solo un problema individuale, ma è anche un ostacolo significativo alla crescita economica dell'intero Paese. Tuttavia, secondo parte della dottrina, gli ambiti individuati quali "*Priorità trasversali*" avrebbero meritato un'attenzione maggiore di quella accordata loro nella versione definitiva del Piano: per un approfondimento in tal senso, cfr. G. DE MINICO *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 139 ss.

⁴⁷ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 202.

valorizzare «la dimensione “sociale” delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l’infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell’equità tra i generi»⁴⁸. Minimo comun denominatore delle misure previste all’interno di tale programma di investimenti e riforme è quello di *assicurare ai soggetti più vulnerabili una maggiore autonomia e di esprimere al massimo il proprio potenziale*.

Tra le categorie di destinatari individuate, ampio spazio è dedicato alle *persone anziane*, a cui si tenta di assicurare una vita nel segno di una maggiore indipendenza. A tal riguardo, emerge in maniera molto netta l’obiettivo della *de-istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti*, come si evince in particolare dal fatto che la linea di attività più corposa del progetto (oltre 300 milioni di euro) è volta alla «riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in appartamenti autonomi, dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presente nel contesto istituzionalizzato»⁴⁹.

Il medesimo fine è perseguito in favore delle *persone con disabilità*. Anche in questo caso, infatti, l’obiettivo è quello di *accelerare il processo di de-istituzionalizzazione, per migliorare l’autonomia della persona con disabilità*, grazie allo sviluppo di servizi e soluzioni domestiche che assicurino di implementare percorsi personalizzati di assistenza. L’ottica, dunque, è quella di guardare ai bisogni specifici delle persone con disabilità e delle loro famiglie, per rispondere con misure in grado di assicurare maggiori possibilità di “socializzazione”, che costituisce senza dubbio «il cuore della tutela costituzionale delle persone con disabilità»⁵⁰.

Nel solco di tale impostazione si colloca un’ulteriore e importante previsione all’interno del PNRR, in cui viene preannunciata la realizzazione di una nuova “Legge quadro” con l’obiettivo di effettuare un “riordino” delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, per assicurare maggiore certezza e, conseguentemente, una tutela effettiva alle persone con disabilità e alle loro famiglie⁵¹. Sul punto, la componente in esame detta alcune direttive, laddove prevede che l’intervento normativo garantisca una maggiore autonomia dei soggetti interessati, anche tramite la revisione delle procedure per l’accertamento delle disabilità e la promozione di progetti di vita indipendente, assicurando, a tal fine, una semplificazione nell’accesso ai servizi socio-sanitari del territorio.

Particolarmente interessanti – per riprendere l’analisi delle misure previste dalla componente in esame – sono, poi, gli interventi programmati nella rigenerazione urbana e nell’*housing sociale*. In tal caso, l’obiettivo è ridurre, con il conferimento di contributi ai Comuni, le situazioni di emarginazione all’interno della città, con la realizzazione di nuove strutture di

⁴⁸ *Ivi*, 210.

⁴⁹ *Ivi*, 214. Non viene trascurata, in tale ambito, l’importanza delle nuove tecnologie, laddove si specifica che «elementi di domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza permetteranno di aumentare l’efficacia dell’intervento, affiancato da servizi di presa in carico e rafforzamento della domiciliarità, nell’ottica multidisciplinare, in particolare con riferimento all’integrazione sociosanitaria e di attenzione alle esigenze della singola persona».

⁵⁰ Sia consentito, a tal riguardo, un rinvio a C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, 139 ss.

⁵¹ Si segnala che il legislatore è effettivamente intervenuto in tal senso, con l’adozione della legge delega 22 dicembre 2021, n. 227: per un commento alla legge in esame, v. F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del “disability divide”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, 87 ss.

edilizia residenziale pubblica, per contrastare le difficoltà abitative e creare soluzioni alloggiative dignitose.

Infine, attraverso l'ultima componente della Missione "*Inclusione e coesione*", il PNRR tenta di fronteggiare una delle crisi più dure generate dalla pandemia di Covid-19, vale a dire *la perdita di socialità*. A tal riguardo, le riforme incluse nella componente "*Interventi speciali per la coesione territoriale*" prevedono molteplici azioni per colmare i divari territoriali esistenti nel Paese⁵². In tale ambito, infatti, sono previste importanti misure per potenziare le infrastrutture sociali di comunità, per garantire servizi sanitari di prossimità e per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica che – soprattutto nel Mezzogiorno – riguarda numeri sempre più alti di studenti e studentesse.

Ebbene, come si è visto attraverso questa rapida analisi, all'interno della quinta Missione del PNRR, "*Inclusione e coesione*", sono previsti numerosi interventi che interessano le persone più fragili, nella loro dimensione individuale, familiare e sociale. Il fine generale è quello di *prevenire l'esclusione dei soggetti deboli dalla società*, ponendoli nella condizione di esprimere pienamente il loro potenziale, al pari degli altri consociati. Ciò viene esplicitato nella previsione di chiusura della Missione, laddove si afferma che «nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate. Queste politiche vanno inserite in una programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»⁵³.

5. Conclusioni interlocutorie.

Alla luce di queste ultime riflessioni vorrei chiudere il cerchio di cui parlavo in apertura: a mio parere, se si guarda alle sei missioni del PNRR (e in particolare alle politiche sociali su cui ci si è ampiamente soffermati in questo scritto) è evidente – sebbene nel Piano non emergano immediatamente le parole più significative della nostra Costituzione – l'assonanza con *gli obiettivi di emancipazione della persona umana* da questa perseguiti (è sufficiente evocare alcuni principi costituzionali che trovano piena estrinsecazione nel PNRR presentato dal Governo italiano, come il principio di eguaglianza, il diritto alle cure, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, nonché il diritto ad un ambiente salubre).

Infatti, sarebbe poco lungimirante limitare lo sguardo al solo dato formale e letterale, non tenendo conto che quasi tutte le politiche del Piano si indirizzano alla rimozione di quegli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei

⁵² Come anticipato, all'interno di tale componente, ampio spazio è dedicato alla "*Strategia nazionale per le aree interne*", già oggetto di analisi *supra*, par. 3.

⁵³ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 202. All'interno di tale passaggio, emerge la consapevolezza di quanto sia cruciale, per assicurare una maggiore competitività all'interno Paese, «dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale. La persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica» (*ivi*, 36).

cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», in piena assonanza con l'imponente *programma di giustizia sociale* previsto dall'art. 3 della nostra Costituzione.

Allora, vorrei provare a trasporre quanto è stato detto in dottrina circa le condizionalità previste dal *Programma Next Generation EU* (che sono state definite come “*condizionalità utili*”)⁵⁴ rispetto ai vincoli, procedurali e sostanziali, derivanti dal PNRR: si tratta, infatti, di *vincoli utili*, in quanto rientranti in un programma eccezionale e coordinato a livello di UE di sostegno all'economia ed alla coesione sociale, in uno spirito di solidarietà, volto a fronteggiare – in piena armonia con la Costituzione – la «situazione eccezionale causata dalla Covid-19, che sfugge al controllo degli Stati membri», al fine di «dare impulso a una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica»⁵⁵.

Se a ciò si aggiunge che la nostra forma di governo e di stato sono in fase di trasformazione da molto tempo, ma pur sempre «nel recinto costituzionale», come ha scritto di recente Elisabetta Catelani⁵⁶, penso che – ferma restando la necessità di posticipare il giudizio complessivo ad un momento successivo all'effettiva conclusione della pandemia – si possa guardare con un cauto ottimismo alle innovazioni previste dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

⁵⁴ Sul punto si veda E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento del “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020, 173 ss.; recentemente sul tema vedi S. BARBARESCHI, *La solidarietà “ritrovata” in Europa*, in C. COLAPIETRO – S. BARBARESCHI – A. GIUBILEI, *La solidarietà al tempo della pandemia*, Napoli, 2022, 24 s.

⁵⁵ Si veda il *Considerando* n. 5 del Regolamento UE n. 2020/2094.

⁵⁶ Cfr. E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Lettera AIC, maggio 2022.