

## **I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico\***

FRANCESCA POLACCHINI\*\*

---

**Sommario:** 1. Osservazioni introduttive: la perimetrazione dell’oggetto dell’indagine. – 2. Le peculiarità del Pnrr rispetto alle precedenti esperienze di riforma. – 3. Le fasi di elaborazione del Pnrr: la fase europea di guida degli Stati verso la costruzione dei contenuti e della *governance* del Piano. – 3.1. La fase governativa di costruzione del Pnrr e la funzione di indirizzo e controllo in chiave prospettica del Parlamento. – 3.2. Il coinvolgimento (debole) dei soggetti dello Stato-ordinamento: il ruolo delle Regioni e dei gruppi di interesse. – 4. La *governance* del Pnrr: un focus sulla Cabina di regia. – 4.1. I riflessi della *governance* sull’equilibrio tra i principi, monocratico e collegiale, espressi dall’art. 95 della Costituzione – 5. L’impatto del Pnrr sui processi di decisione politica: quali margini per un ripensamento dei contenuti del Piano? – 5.1. Le prospettive di rinegoziabilità del Pnrr alla luce delle nuove emergenze. – 6. Il ruolo del Parlamento nell’attuazione del Pnrr. – 7. Riflessioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 gennaio 2023

### **Suggerimento di citazione**

F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Nel fascicolo n. 3/2021 di *Quaderni costituzionali* è stato pubblicato il bando di concorso sul tema *Assemblee parlamentari e collegialità governativa nella definizione e attuazione del PNRR*. Il saggio risultato vincitore è stato pubblicato nel fascicolo n. 4/2022 della Rivista. Nell’ambito del concorso la Commissione valutatrice ha altresì ritenuto meritevole di segnalazione il contributo dell’Autrice, raccomandandone la pubblicazione in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*.

\*\* Ricercatrice t.d. in Diritto costituzionale nell’Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: [francesca.polacchini@unibo.it](mailto:francesca.polacchini@unibo.it).

### 1. Osservazioni introduttive: la perimetrazione dell'oggetto dell'indagine

Il procedimento euro-nazionale di elaborazione del Pnrr e la gestione delle risorse e degli interventi previsti da questo programma epocale di riforme ed investimenti, affidato ad una articolata geografia di poteri e funzioni riconducibili in larga parte alla attività di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, conducono lo studioso a interrogarsi sul ruolo assunto dal Parlamento nella formulazione dei contenuti del Piano e a riflettere sulla perdurante vitalità del principio collegiale come valore cardine dei processi di definizione e conduzione delle scelte di indirizzo politico.

Il primo ambito di analisi deve essere colto da una duplice prospettiva: volgendo lo sguardo al passato, occorre interrogarsi sul grado di coinvolgimento del Parlamento, delle regioni e degli attori sociali nei processi di decisione politica che hanno accompagnato la formazione del Piano e, guardando alle traiettorie future, non si può non riflettere sull'intensità del vincolo che il Piano è in grado di esercitare sulle nuove forze politiche, con particolare riferimento alla ipotesi di rinegoziazione dei suoi contenuti e scadenze, frequentemente invocata da alcuni partiti. I recenti avvenimenti politici e istituzionali, che hanno visto la prematura conclusione del Governo Draghi e il conseguente mutamento sia della compagine governativa sia della composizione del Parlamento, impongono una riflessione sulle prospettive di tenuta dell'impianto complessivo del Pnrr e sulle possibili modifiche della sua articolazione interna, formulata nel 2020 attraverso un processo decisionale congiunto euro-nazionale e formalizzata nell'aprile del 2021 con la ufficiale presentazione del Piano alla Commissione europea. A ciò devono aggiungersi la considerazione dell'attuale congiuntura geopolitica e la nascita di nuove emergenze, che portano ad integrare l'orizzonte dell'indagine con un elemento di sicura novità, ovvero il Piano *REPowerEU* (COM (2022)230), presentato il 18 maggio scorso dalla Commissione allo scopo di affrancare l'Unione europea dalla dipendenza dalle risorse fossili importate dalla Russia e di creare le condizioni per l'autosufficienza energetica della Unione.

L'analisi del momento decisionale che ha guidato le attività connesse al Piano deve essere combinata con la disamina della struttura organizzativa di gestione delle risorse e degli interventi del Piano medesimo, i cui tratti verticistici sollevano alcuni profili di frizione con il principio di collegialità governativa, nella sua veste di centro motore dei processi di indirizzo politico. Conclusa la ricognizione delle fasi di costruzione del Pnrr, il lavoro esaminerà, quindi, la *governance* del Pnrr, elemento cruciale sia sul versante del diritto costituzionale, in considerazione dei riflessi che genera sui rapporti endogovernativi, come forgiati dall'art. 95 Cost., sia sul versante politico, atteso che è sulla definizione della *governance* che si è consumato, come noto, lo strappo tra Italia Viva e le altre forze politiche che

sostenevano il Governo Conte II, costretto a dare successivamente le dimissioni. Anticipando quanto sarà successivamente sviluppato, l'impianto organizzativo del Pnrr definisce un modello organizzativo speciale, una sorta di microcosmo di strutture, in cui dialogano organi che hanno la capacità di adottare con ampi spazi di autonomia scelte e indirizzi che condizioneranno l'attività normativa e amministrativa a livello centrale e periferico almeno fino al 2026, assumendosi la responsabilità di un indirizzo politico "emergenziale" all'interno dell'indirizzo politico generale. Come è stato osservato, il Pnrr rappresenta un concentrato massimo di "indirizzo politico" in un contesto dai contorni economici e politici eccezionali<sup>1</sup>. Il d.l. 77/2021 costruisce un innovativo apparato organizzativo la cui missione risiede nel conseguimento degli obiettivi negoziati con l'Europa e scanditi da rigide regole di condizionalità, a cui si affiancano, tuttavia, anche forme di mutualità che si sono tradotte nella previsione di somme che verranno trasferite a fondo perduto in relazione al diverso fabbisogno degli Stati<sup>2</sup>. Secondo quanto previsto dal regolamento Ue 2021/241, la Commissione europea ed il Consiglio possono deliberare la sospensione parziale o totale degli impegni e dei pagamenti sia nel caso in cui lo Stato beneficiario abbia disatteso il conseguimento di uno degli obiettivi cui è subordinata l'erogazione del sostegno finanziario ovvero i pertinenti target intermedi e finali contenuti nel suo Pnrr (art. 24, reg.), sia nel caso in cui abbia violato quanto prescritto dall'art. 10 RRF recante le Misure per collegare il dispositivo a una sana *governance* economica<sup>3</sup>. Emerge, quindi, l'esigenza teorica di inquadrare questo inedito apparato organizzativo all'interno delle norme costituzionali che affidano la determinazione dell'indirizzo politico alla collegialità del Governo, atteso che con il Pnrr si assiste al tentativo di spostare le decisioni dal Consiglio dei ministri al Presidente del Consiglio o, al massimo, ad un numero circoscritto di ministri, individuati in relazione alla materia trattata<sup>4</sup>. Dopo aver ricostruito la complessa geometria di organi e funzioni connessi al Pnrr, si procederà quindi ad un tentativo di loro sistemazione all'interno dell'impianto costituzionale, al fine di valutare se gli stessi si inseriscano fisiologicamente all'interno dei principi che presiedono la "Costituzione dei poteri" oppure se rappresentino, invece, uno strappo all'equilibrio delineato dal Costituente.

---

<sup>1</sup> A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *federalismi.it*, 18/2021, p. 253; E. CATELANI, *P.n.r.r. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista Aic*, 3/2022, p. 213, che rinvia nel Pnrr contenuti dall'altissimo rilievo per l'indirizzo politico attuale e futuro.

<sup>2</sup> S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, p. 219

<sup>3</sup> F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, p. 68.

<sup>4</sup> E. CATELANI, *P.n.r.r. e ordinamento costituzionale*, cit., p. 213.

## 2. Le peculiarità del Pnrr rispetto alle precedenti esperienze di riforma

Le peculiarità del Pnrr emergono innanzitutto dalla sua fonte, rinvenibile nel regolamento Ue 2021/241, istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza, uno strumento inedito che ha promosso un programma di debito comune destinato a finanziare le risorse erogate agli Stati, marcando un cambio di paradigma nell'approccio europeo alla politica economica<sup>5</sup>. Le iniziative intraprese dall'Unione hanno avviato un ambizioso esperimento di solidarietà europea, volto a sostenere la ripresa e la resilienza degli Stati membri, a partire da quelli economicamente più fragili<sup>6</sup>.

Profili di sicura novità risiedono, altresì, nella sua origine, rintracciabile nell'integrazione dei lavori diretti da due Presidenti del Consiglio «laici», ovvero estranei alla tradizione politica italiana, che hanno condotto una sintesi tra analisi empirica della realtà sociale, culturale, produttiva del Paese e specificità e tecnicità degli obiettivi perseguiti, combinando le ideologie e le posizioni partitiche con il ricorso alle conoscenze di tipo scientifico e ai dati empirico-fattuali<sup>7</sup>, nella consapevolezza che le risorse del nuovo strumento europeo possono contribuire al superamento dei ritardi accumulati dall'economia italiana negli ultimi trent'anni, a cominciare dalla bassa crescita e dalla debole produttività.

Sul versante del metodo seguito per l'elaborazione del Piano, è stata adottata una tecnica fondata sulla focalizzazione dei problemi che storicamente hanno ostacolato la crescita del Paese, che ha richiesto l'individuazione delle riforme necessarie e degli investimenti opportuni, osservando le indicazioni provenienti dall'analisi compiuta sui singoli Paesi dalle istituzioni dell'Unione europea. Come è stato osservato, si assiste ad una «modalità di focalizzazione delle questioni problematiche e formulazione di ipotesi risolutive poco diffusa nella tradizione politico-governativa del nostro Paese, propensa più che alla loro cruda rappresentazione, al nascondimento o all'omissione di quei dati ritenuti «allarmanti» o inadatti ad una opinione pubblica considerata, evidentemente, poco matura<sup>8</sup>. In altri termini, la progettualità inscritta nel Pnrr ha richiesto una fortissima interdipendenza tra politica e tecnica nella fase del processo decisionale e un metodo di elaborazione «*mission-oriented*». I contenuti del Piano e la sua

---

<sup>5</sup> F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 1/2021, pp. 41 ss.; A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista Aic*, 3/2022, p. 271.

<sup>6</sup> M. FERRERA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, in *il Mulino*, 2/2021, p. 19.

<sup>7</sup> G. DOMENICI, *Next Generation EU e rinascita dell'Europa. Il Piano Nazionale italiano di Ripresa e Resilienza: verso un nuovo Rinascimento?*, in *ECPS Journal*, 23/2021, p. 14.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 14.

articolazione riflettono un insieme coordinato di misure e interventi regolativi concepiti per conseguire specifici obiettivi relativi a grandi sfide sociali che esigono di essere affrontate in un lasso di tempo definito. Grazie al Pnrr e alle risorse che è in grado di mobilitare, l'Italia si trova di fronte a una vera e propria "giuntura critica", che offre una occasione irripetibile non solo per rilanciare, ma anche per modificare il suo modello di sviluppo<sup>9</sup>.

Le peculiarità e la complessità contenutistica del Piano si riflettono nell'articolazione dell'apparato organizzativo strumentale al conseguimento degli obiettivi e alla gestione delle risorse. La natura reticolare dell'articolazione dei soggetti che governeranno le risorse, le riforme e gli investimenti previsti dal Piano trova il proprio fondamento nella rilevanza strategica e nell'alto tecnicismo della misura in esame, che si distingue dalla gran parte degli interventi di riforma che hanno interessato il nostro Paese sia sotto il profilo quantitativo, data l'entità delle risorse coinvolte, sia sotto il profilo qualitativo, contraddistinto dalla contestuale pianificazione di eterogenee riforme strutturali capaci di conformare in termini nuovi i settori nevralgici per lo sviluppo del sistema economico e sociale del Paese (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute). In questa prospettiva, la logica che guida il Piano risente di una contraddizione interna, ravvisabile nel connubio tra la natura emergenziale dell'operazione e la sua attitudine a riscrivere su nuove basi il futuro del Paese, innovando trasversalmente alcuni settori fondamentali per la crescita e la stabilità della vita economica e sociale del Paese, ovvero la pubblica amministrazione, la giustizia, la semplificazione e la concorrenza. In altri termini, da un lato, il Piano è stato concepito e adottato in una situazione emergenziale, con tempi di redazione stringenti e contingentati, che hanno trascurato il ruolo del Parlamento come centro di produzione normativa; dall'altro, esprime contenuti e progettualità che hanno la capacità di innovare in modo stabile la struttura economica e sociale del paese, ciò che a rigore avrebbe richiesto tempi di maturazione più estesi e un coinvolgimento più incisivo del Parlamento.

### **3. Le fasi di elaborazione del Pnrr: la fase europea di guida degli Stati verso la costruzione dei contenuti e della *governance* del Piano**

Il Pnrr rappresenta un piano di riforme, missioni e investimenti elaborato in adempimento del regolamento 2021/241, che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza finanziato dal programma *Next generation EU*, formulato nel corso del 2020 per offrire una risposta alla crisi economica generata dalla pandemia e per definire la traiettoria di sviluppo e consolidamento di un'Europa digitale,

---

<sup>9</sup> F. RAMELLA, *Pnrr. Una giuntura critica per l'Italia*, in *Il Mulino*, 2022, p. 3.

verde, coesa e resiliente, capace di correggere i principali squilibri attualmente presenti nel contesto europeo<sup>10</sup>. Il regolamento 2021/241, insieme alle linee guida predisposte dalla Commissione europea, fissa i pilastri e gli obiettivi dei piani nazionali di ripresa e resilienza, che devono destinare le risorse europee al perseguimento delle missioni individuate a livello sovranazionale, conferendo almeno il 37% dei contributi alla transizione ecologica e il 20% alla transizione digitale (art. 16, par. 2). I contenuti e gli obiettivi del Pnrr sono, quindi, in larga parte mutuati dalle analisi e dalle valutazioni compiute nelle linee guida della Commissione europea e nel regolamento *de quo*, che imprimono una precisa direzione all'articolazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza sia sul versante delle missioni sia sul versante della ripartizione delle risorse tra gli obiettivi individuati. Lo spazio per la libera determinazione degli Stati è, quindi, piuttosto circoscritto, in quanto perimetrato e vincolato dalle priorità indicate nei sei pilastri, a cui si aggiungono le priorità specifiche per ciascun Paese indicate nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Gli ambiti proposti sono già rintracciabili nella Strategia annuale di crescita (2020) e nel contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'UE (artt. 120 e 121 TFUE), che ciascuno Stato membro è tenuto a garantire nell'elaborazione della propria politica economica tenendo conto del raggiungimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale (art. 174 TFUE)<sup>11</sup>. Emerge, quindi, una significativa continuità nell'identificazione delle priorità di *policy* per il Paese, largamente indipendente dalla configurazione della maggioranza di governo, in quanto dettata dalle coordinate tracciate dalla normativa europea<sup>12</sup>. L'autonomia del Governo nella costruzione dei contenuti del Piano ha, quindi, risentito della necessaria acquisizione della progettualità europea, alla cui definizione, peraltro, l'Esecutivo italiano ha contribuito partecipando ai consessi europei di discussione e di decisione.

Anche gli elementi portanti dell'architettura della *governance* sono tratteggiati dalle istituzioni dell'Unione, che hanno previsto una serie di momenti di monitoraggio, supervisione, coordinamento e *audit* che devono essere affidati a strutture *ad hoc*. In particolare, il regolamento e le linee guida del RRF richiedono agli Stati di definire, all'interno dei piani, una struttura amministrativa di *governance* che sia in grado di rispondere ad alcuni requisiti minimi, tra i quali la individuazione di una "*leading authority*" che funga da struttura di coordinamento (Sezione 3.3 delle Linee guida del RRF), che abbia la responsabilità completa per

---

<sup>10</sup> E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

<sup>11</sup> A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle diseguaglianze territoriali*, cit., pp. 241-242.

<sup>12</sup> M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021, p. 424.

il piano e agisca come interlocutore unico della Commissione europea, nonché un'autorità preposta all'audit e ai controlli, che operi in nome e per conto della Commissione medesima e in modo indipendente dagli organi preposti alla rendicontazione dei risultati conseguiti.

### 3.1 La fase governativa di costruzione del Pnrr e la funzione di indirizzo e controllo in chiave prospettica del Parlamento

Il processo nazionale di costruzione sia dei contenuti sia della *governance* del Pnrr ha visto come protagonisti il Governo, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ciae, che hanno disciplinato la programmazione delle riforme e delle risorse europee attraverso l'adozione di linee guida, del documento contenente il Pnrr, di decreti-legge e di Dpcm. Grazie ad un'intensa attività conoscitiva svolta dalle Commissioni parlamentari competenti, la formulazione del Piano è avvenuta in costante dialogo con il Parlamento, che ha esercitato un controllo preventivo volto ad orientare le scelte del Governo, che ha così potuto acquisire e valutare le proposte emerse dalla dialettica parlamentare. Come ha rilevato il Comitato per la legislazione, le Commissioni permanenti e l'Assemblea sono intervenute in tutte le fasi del processo decisionale che ha accompagnato la predisposizione del Piano, ovvero il negoziato a livello europeo sulla strategia e le misure dell'UE per la risposta alla crisi economica generata dalla pandemia (aprile-ottobre 2020), l'analisi delle linee guida per la redazione del piano presentate alle Camere il 15 settembre 2020 e, infine, l'esame della proposta di Pnrr trasmessa prima dal Governo Conte II, poi dal Governo Draghi<sup>13</sup>.

In prospettiva diacronica, l'atto che ha dato avvio al processo di elaborazione del Piano è la proposta di linee guida per la redazione del Pnrr, approvata dal Ciae nel settembre 2020 in modo coerente con i contenuti del Pniec, del Pnr e del Piano di Rilancio, quest'ultimo presentato dal Presidente del Consiglio a conclusione di una complessa fase preliminare di analisi e studio, durante la quale il Governo si è avvalso del contributo del Comitato di Esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao.

Le linee guida definite dal Comitato interministeriale sono state sottoposte all'esame delle Camere, che hanno adottato un atto di indirizzo che invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo nella fase progettuale e attuativa del medesimo un ampio coinvolgimento delle assemblee, del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del Paese. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte di Camera e Senato, che hanno fornito elementi utili al Governo per

---

<sup>13</sup> Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione europea, rapporto 2021*, p. 125.

avviare il dialogo informale con la *task force* della Commissione europea in vista della presentazione del Pnrr. Come noto, la fase di redazione del Piano è il risultato della sovrapposizione e integrazione tra le proposte attivate dal Governo Conte e quelle promosse dal Governo Draghi, entrambe sottoposte all'esame delle Camere, che hanno proceduto, tramite le Commissioni competenti per materia, ad una approfondita analisi della struttura del documento. Il 31 marzo 2021 si è conclusa l'attività conoscitiva sulla proposta di Pnrr svolta dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, congiuntamente alle altre Commissioni parlamentari permanenti, cui hanno preso parte numerosi attori del partenariato economico e sociale. Le Relazioni prodotte al termine del ciclo di audizioni dalle Commissioni competenti (Relazione della V Commissione della Camera del 30 marzo 2021 e Relazione delle Commissioni riunite V e XIV del Senato del 31 marzo 2021) sono state acquisite dal Governo anche nella prospettiva dell'adattamento del Piano alle istanze del dialogo economico-sociale e territoriale. Le risoluzioni finali approvate dalle Camere, che hanno tracciato le linee di indirizzo per il lavoro di stesura finale del Piano, contenevano proposte di integrazione e modifica del testo del Pnrr e impegnavano il Governo a rendere comunicazioni al Parlamento prima della formale trasmissione del documento alle istituzioni dell'Unione europea. Precisamente, la relazione della V Commissione della Camera ha insistito sull'esigenza di assicurare un coinvolgimento del Parlamento sia nella fase di predisposizione del Pnrr, sia nella fase di successiva attuazione. In ottemperanza a questa direttiva, il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente Draghi ha reso comunicazioni sul nuovo testo alle Assemblee, che hanno approvato il documento<sup>14</sup>.

Il confronto intercorso tra Governo e Camere nelle fasi di elaborazione del Piano mostra tutte le potenzialità insite nella valorizzazione della funzione di indirizzo e controllo in chiave prospettica del Parlamento. Invero, la funzione che ha contraddistinto in modo precipuo il ruolo svolto dalle Camere si sostanzia in un controllo volto non solo a mettere in discussione le scelte dell'Esecutivo, ma anche a sensibilizzarne le scelte nell'ambito degli indirizzi tracciati<sup>15</sup>. Nel contesto di quella che è stata definita come "polivalenza"<sup>16</sup> e "polifunzionalità dei procedimenti parlamentari"<sup>17</sup>, si possono ricondurre al controllo parlamentare non solo tutti quei procedimenti in grado di attivare la responsabilità del Governo, ma

---

<sup>14</sup> Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione europea, rapporto 2021*, p. 128, 129.

<sup>15</sup> P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *federalismi.it*, 3/2019, p. 141.

<sup>16</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 302.

<sup>17</sup> N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 4 marzo 2009, p. 3, disponibile all'indirizzo <https://amministrazioneincammino.luiss.it/>.

anche quelli volti all'acquisizione di elementi conoscitivi e di informazione legati da un nesso strumentale al controllo medesimo. Superata la sola dimensione del controllo finalizzato alla sanzione, si apre un orizzonte entro cui le Camere possono diventare interlocutori privilegiati nella definizione delle linee di indirizzo in alcuni ambiti specifici, al di là delle dinamiche che interessano i conflitti tra maggioranza ed opposizione<sup>18</sup>. Si tratta di una funzione di controllo che richiede l'ampliamento della capacità informativa delle Assemblee al fine di mantenere una equilibrata dialettica (politica ed istituzionale) con l'Esecutivo nelle fasi di invero degli interventi connessi al Piano<sup>19</sup>. In questa direzione, diventa strategica non solo la funzione di controllo di verifica (*oversight*) dell'operato del Governo portato avanti con gli strumenti parlamentari "classici", ma anche (e forse soprattutto) una funzione di controllo preventivo (*foresight*), tesa cioè a condizionare e influenzare le scelte del Governo, che può così tener conto della dialettica parlamentare nella fase di implementazione delle misure previste dal Pnrr. In questa dimensione, la funzione di controllo, che «sembrirebbe essere quella che si presta, più delle altre, ad accogliere le sfide che il futuro riserva alle istituzioni parlamentari»<sup>20</sup> potrebbe essere declinata in un "*preventive control*", individuabile, essenzialmente, nella possibilità di contribuire al miglioramento della qualità delle *policy* e dei programmi governativi, e, in secondo luogo, nella possibilità per le proposte governative di acquisire maggiore legittimazione.

Di queste potenzialità è stato ben consapevole il Parlamento, che, all'art. 1 del ddl di conversione del d.l. 77/2021, ha aggiunto i commi da 2 a 7 relativi agli obblighi di trasmissione alle Camere della documentazione necessaria ad assicurare il monitoraggio parlamentare sull'attuazione dei progetti previsti dal Pnrr e sulle relative scadenze. Attraverso le previsioni inserite nell'art. 1, il Parlamento potrà prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del Piano e formulare osservazioni con le quali indirizzare il Governo verso una migliore attuazione del Piano medesimo nei tempi previsti.

---

<sup>18</sup> P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *federalismi.it*, 3/2019, p. 140.

<sup>19</sup> P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 57.

<sup>20</sup> P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 140.

### 3.2 Il coinvolgimento (debole) dei soggetti dello Stato-ordinamento: il ruolo delle Regioni e dei gruppi di interesse

La direttrice metodologica in tema di elaborazione del Piano proposta agli Stati dalle istituzioni europee e dallo stesso regolamento 2021/241<sup>21</sup> insisteva sul coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella fase di predisposizione del Piano<sup>22</sup>, nonché sulla consultazione di tutti i soggetti economico-sociali (*stakeholder*) interessati dal Piano<sup>23</sup>.

Nonostante le indicazioni europee, la scrittura del Piano ha seguito dinamiche centralizzate, che hanno trascurato l'apporto che le regioni avrebbero potuto offrire in fase di elaborazione dei contenuti. Sin dall'approvazione da parte del Consiglio del *Next Generation EU*, a fronte della scelta del Governo di affidare al Ciae la predisposizione delle linee guida per la preparazione del Piano, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha espresso la preoccupazione e l'urgenza di definire modalità e tempi di coinvolgimento degli enti territoriali nella preparazione del documento e ha lamentato la mancata conoscenza dei progetti che le amministrazioni centrali stavano discutendo.

Nel periodo di predisposizione del Pnrr, le Regioni sono state coinvolte attraverso una fase di proposta, ossia mediante contributi che avrebbero dovuto rappresentare la base di partenza per la formulazione dell'intero Piano. Tali contributi, tuttavia, non compaiono citati nel Piano e, sebbene alcune richieste

---

<sup>21</sup> Si rinvia, ad esempio, al Parere ECON-VII/009 del Comitato delle Regioni, 12-14 ottobre 2020; «EU's President Michel wants to involve regions more closely in recovery plans», 18 marzo 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eus-michel-wants-to-involve-regions-more-closely-in-recovery-plans/>; Commissione Europea, 22 gennaio 2021, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans – Part 2*, p. 10.

<sup>22</sup> Nel “Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans” si prevede infatti che “Member States should detail the processes and structures set up at national, regional and local levels to ensure complementarity and coordination of the management of various Union sources of funding in line with Article 22 of the Regulation and avoidance of double funding in line with Article 8 of the Regulation”.

<sup>23</sup> Nel “Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans” si prevede infatti che “Member States should in particular provide a summary of the consultation process conducted in accordance with the national legal framework when preparing the recovery and resilience plan, and describe how stakeholder inputs have been taken into account and are reflected in the plan. The summary should describe the scope (list of consulted social partners, civil society organisations, stakeholders etc.), the type (conference, bilateral, tripartite etc.), and timing of the outreach efforts and whether stakeholders have been consulted selectively on specific components or whether a general consultation has taken place on a comprehensive draft plan”.

provenienti dalle Regioni siano state prese in considerazione, è evidente come la partecipazione nella fase di elaborazione non sia stata sufficientemente curata<sup>24</sup>.

L'esame delle fonti e, in particolare, degli ordini del giorno delle convocazioni mostra che le conferenze istituzionali (Stato-regioni e unificata) non sono mai state convocate nella fase del Governo Conte II, mentre il Governo Draghi ha proceduto a sei convocazioni della Conferenza unificata tutte concentrate nel mese di aprile, a ridosso dell'invio del Pnrr alla Commissione europea<sup>25</sup>.

Con la pubblicazione del testo definitivo del Pnrr, la Conferenza delle Regioni ha reso noto un comunicato e una serie di emendamenti che andavano ad incidere fortemente sul testo e sulla *governance*, lamentando una sostanziale mancanza di coordinamento con le Regioni e un insufficiente coinvolgimento. Nel comunicato si legge che "Il testo di decreto-legge, acquisito informalmente, presenta criticità in ordine alla compatibilità costituzionale delle norme introdotte. Non può che ritenersi che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione Europea che ha rilevato la necessità di una *governance* multilivello dei Piani nazionali"<sup>26</sup>.

Sostanzialmente escluse dalla fase di progettazione, le Regioni recuperano un ruolo significativo in qualità di soggetti attuatori: secondo l'art. 9 del d.l. 77/2021, il contributo delle Regioni si inserisce in una fase esecutiva e successiva a quella di coordinamento e progettazione, che è stata centralizzata in capo alle Amministrazioni centrali<sup>27</sup>. La verticalizzazione della elaborazione e della *governance* del Piano incontra, quindi, un momento di temperamento nella fase gestionale ed esecutiva, condivisa con le regioni e gli enti locali in qualità di soggetti attuatori.

Con riguardo al coinvolgimento degli attori sociali, la fase di elaborazione del Piano è stata accompagnata da una attività di approfondimento conoscitivo svolta da tutte le Commissioni permanenti, che hanno provveduto a plurime audizioni di

---

<sup>24</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista Aic*, 4/2021, p. 182.

<sup>25</sup> S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021, p. 436.

<sup>26</sup> Così il documento della Conferenza delle Regioni del 28 maggio 2021 "PNRR, Decreto Legge Semplificazione e *Governance*: proposte ed emendamenti" pubblicato sul sito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

<sup>27</sup> M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *federalismi.it*, 18/2022, p. 154.

soggetti istituzionali e di rappresentanti del mondo produttivo e della società civile. La creazione di punti di contatto e confronto tra Camere e società civile testimonia l'interesse dell'organo parlamentare ad un avvicinamento ai centri esponentiali delle categorie produttive e sociali del Paese, nella prospettiva del superamento, in questa fase storica di importanza cruciale, della marginalizzazione delle Camere nel dialogo con le realtà produttive, da sempre interlocutrici del Governo. Pur non disconoscendo l'importanza di questi momenti istituzionali di confronto, molti gruppi di interesse hanno evidenziato che le consultazioni istituzionali condotte attraverso la procedura delle audizioni parlamentari si sono rivelate poco più che ritualistiche. Da alcune interviste agli esponenti delle categorie sociali è emersa l'incapacità di queste occasioni di discussione a creare un reale percorso di dialogo. In particolare, i sindacati hanno lamentato l'assenza di un «dialogo puntuale sui progetti»<sup>28</sup> e hanno rivendicato la necessità di creare una cabina di regia *ad hoc* con le parti sociali<sup>29</sup>. Anche Confartigianato ha denunciato la mancanza di trasparenza relativa al dettaglio delle misure e interventi del Pnrr, osservando che «mentre in altri Paesi europei le organizzazioni si sono potute confrontare nel merito dei progetti, in Italia sono rimasti nei cassetti e poi spediti direttamente a Bruxelles»<sup>30</sup>. Legambiente ha rilevato che «la mancanza di schede progettuali non ha consentito alle organizzazioni e alla cittadinanza di poter valutare effettivamente i contenuti del Pnrr e il suo impatto, a cominciare da quello ambientale»<sup>31</sup>. Le doglianze sul mancato coinvolgimento degli attori sociali in sede di individuazione di priorità, interventi e riforme mostrano un processo decisionale molto vicino a ciò che in passato è stato descritto nei termini della disintermediazione<sup>32</sup> e, persino, della *unmediated democracy*<sup>33</sup> imputabile, nel contesto legato alla scrittura del Pnrr, alla urgenza per il Governo di definire in pochi mesi un piano di riforme da alcune centinaia di miliardi di euro, dislocate lungo un arco temporale di cinque anni e riguardanti sostanzialmente tutti (o quasi) gli ambiti di *policy*. Se è vero che una delle caratteristiche principali dei gruppi di interesse è proprio quella resilienza più volte richiamata nel Piano stesso, è dunque nel lungo periodo, più che nella

---

<sup>28</sup> Vice-segretaria generale. Segreteria nazionale. Confederazione Generale Italiana del Lavoro – 17 maggio 2021, Roma.

<sup>29</sup> Segretaria Confederale. Segreteria nazionale. Unione Italiana del Lavoro – 3 giugno 2021, Roma.

<sup>30</sup> Direttore. Direzione Politiche Economiche. Confartigianato – 20 maggio 2021, Roma.

<sup>31</sup> Componente della segreteria nazionale. Legambiente – 4 maggio 2021, Roma.

<sup>32</sup> R. LIZZI, A. PRITONI, *Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell'Italia della disintermediazione*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2/2019.

<sup>33</sup> P.D. CULPEPPER, *The political economy of unmediated democracy: Italian austerity under Mario Monti*, in *West European Politics*, 2014, vol. 37, n. 6.

fase di agenda, che il ruolo degli interessi organizzati potrà avere occasione di crescere di intensità e di rilevanza<sup>34</sup>.

#### 4. La *governance* del Pnrr: un focus sulla Cabina di regia

Le peculiarità e la complessità contenutistica del Piano si riflettono nell'articolazione dell'apparato organizzativo strumentale al conseguimento degli obiettivi e alla gestione delle risorse. La *governance* del Pnrr delinea e stabilizza sino al 2026 un complesso di competenze riconducibili alla figura del Presidente del Consiglio e a strutture dallo stesso dirette e coordinate, a cui vengono conferite funzioni di indirizzo politico, impulso e coordinamento, oltre a poteri di direzione e correzione delle misure di attuazione del piano, tra cui la decisione di provvedere a commissariamenti in tempi strettissimi tutte le volte in cui «sia messo anche solo potenzialmente a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali» del Piano, cui si aggiunge l'attivazione dei poteri sostitutivi «in caso di diniego, dissenso, opposizione o altro atto equivalente» con cui le amministrazioni potrebbero ostacolare un intervento riconducibile al Pnrr. Se l'indirizzo politico del Piano è affidato alla Cabina di regia, incardinata presso la Presidenza del Consiglio e coadiuvata dalla Segreteria tecnica e dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, le attività di monitoraggio, rendicontazione e di coordinamento operativo rinvengono la propria guida nel Ministero dell'economia e delle finanze e nelle strutture dallo stesso dirette, tra le quali figura il Servizio centrale per il Pnrr, che rappresenta il punto di contatto nazionale della Commissione europea per l'attuazione del Piano.

La struttura di *governance* rappresenta una componente strategica del Piano sia perché deve essere in grado di perseguire le missioni individuate dal Regolamento UE sia perché la sua adeguatezza rappresenta una condizione per l'accesso alle risorse previste a favore dell'Italia.

Una volta definite le missioni, occorre individuare gli organi e gli enti preposti a condurre, monitorare ed attuare i progetti, gli investimenti e le riforme. La straordinaria complessità della gestione del Piano ha comportato la necessità di definire una adeguata rete di uffici ed amministrazioni *ad hoc*, con l'intento di garantire una resa dei processi decisionali rapida ed efficace<sup>35</sup>. Il d.l. 77/2021 delinea un impianto organizzativo strutturato su tre livelli: le funzioni di indirizzo, esercitate da organi incardinati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, le

---

<sup>34</sup> A. BITONTI, G. MONTALBANO, A. PRITONI, G. VICENTINI, *Chi detta l'agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse sul Recovery Fund*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2021, p. 481.

<sup>35</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, p. 21.

funzioni di monitoraggio, rendicontazione, controllo e coordinamento operativo del Pnrr, affidate alle strutture istituite in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, e le funzioni di concreta attuazione degli interventi del Piano, che competono alle amministrazioni di settore, alle regioni e agli enti locali. Due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 giugno 2021 hanno istituito presso la Presidenza del Consiglio le strutture di missione previste dagli articoli 4 e 5 del d.l. 77/2021, ossia la Segreteria tecnica del Pnrr e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, che opereranno sino al completamento del Pnrr e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, con ciò derogando all'art. 7, d.lgs. 303/1999, con cui si dispone che le strutture di missione istituite per lo svolgimento di particolari compiti non debbano avere una durata superiore a quella del Governo che le ha istituite. Sempre con Dpcm è stato istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge funzioni consultive nelle materie connesse all'attuazione del Pnrr.

Il primo dato caratterizzante il profilo decisionale del Piano risiede, dunque, nell'istituzione di una Cabina di regia, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio, che rappresenta l'organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale dell'attuazione del Piano. La Cabina di regia si struttura come un organo a composizione variabile, in quanto alla stessa partecipano, oltre al Presidente del Consiglio, i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle materie trattate, nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome e il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome nell'ipotesi in cui l'oggetto della discussione investa rispettivamente questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma o di più regioni o province autonome. Si tratta di una struttura eccentrica rispetto al quadro degli organi governativi "non necessari", come definiti dalla legge n. 400/1988, stante l'impossibilità di ricondurla ad un Comitato interministeriale, a un Consiglio di Gabinetto o ad altri organi previsti dalla legge medesima<sup>36</sup> o, secondo una prospettiva parzialmente differente, attesa la sua natura "ibrida", che combina i caratteri di organi che connotano la nostra forma di governo attraverso un riuso selettivo delle strutture esistenti<sup>37</sup>.

Le funzioni della Cabina di regia riflettono l'esigenza di garantire, al massimo livello di responsabilità politica, il controllo sull'attuazione del Piano, affinché questa sia tempestiva e coerente con gli obiettivi e i traguardi individuati. In questa prospettiva, la Cabina riceve informative regolari sull'attuazione degli interventi,

---

<sup>36</sup> F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 24.

<sup>37</sup> S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, 3/2022, pp. 224-225.

esamina ostacoli e criticità, promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo, propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi, formula indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il Pnrr, si avvale dell'Ufficio per il programma di governo della Presidenza del Consiglio per il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi, segnala eventuali interventi legislativi all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Le funzioni di indirizzo della Cabina di regia non interferiscono con le competenze del Comitato interministeriale per la transizione digitale e del Comitato interministeriale per la transizione ecologica, istituiti dal d.l. 22/2021 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduti dal Pdc. Entrambi svolgono, sull'attuazione degli interventi del Pnrr e nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato.

Il quadro della *governance* è completato dal ruolo di presidio e vigilanza sull'attuazione riservato al Parlamento, a cui la Cabina di regia deve presentare relazioni periodiche che diano conto dell'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU*, dei risultati raggiunti e delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti. Nella discussione che ha preceduto la deliberazione della legge di conversione del d.l. 77/2021 è, infatti, emersa la necessità di garantire un controllo costante da parte del Parlamento sulla base delle informazioni e dei documenti periodicamente trasmessi dal Presidente del Consiglio alle Camere. Precisamente, «la Cabina di regia trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, recante le informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti». Gli obblighi informativi sono funzionali a garantire il costante monitoraggio dello stato di realizzazione del Pnrr, assicurando alle Camere la possibilità di esprimere osservazioni e valutazioni in modo che il Governo (e, in ambito regionale, i consigli regionali in dialogo con le giunte) possano condividere, in sede di programmazione, la scelta degli strumenti normativi adeguati ad assicurare la migliore attuazione del Piano nei tempi previsti.

Al fine di garantire una piena condivisione delle informazioni con le Camere, è, inoltre, prevista l'abilitazione dei sistemi informatici del Parlamento all'accesso ai dati del sistema informativo "Regis", sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per consentire il monitoraggio dell'attuazione del Piano.

#### 4.1 I riflessi della *governance* sull'equilibrio tra i principi, monocratico e collegiale, espressi dall'art. 95 della Costituzione

L'articolazione delle strutture individuate per la realizzazione del Piano evidenzia la promozione del ruolo del Pdcn come coordinatore dei processi decisionali legati al Piano e garante del conseguimento dei risultati previsti.

La caratterizzazione centripeta del Piano può essere compresa alla luce di due fattori di *policy*. Da un lato, la *legacy*, ovvero la discutibile reputazione dell'Italia (e soprattutto di alcune sue regioni) riguardo alla capacità di utilizzare i fondi strutturali europei, che ha sicuramente concorso ad accentuare la spinta alla centralizzazione in seno al Governo Draghi, nato con la specifica missione di realizzare il Pnrr, e dunque particolarmente attento ad evitare gli errori del passato nella gestione dei fondi europei<sup>38</sup>, ovvero dispersione, frammentazione, debole capacità progettuale e conseguente difficoltà di spesa<sup>39</sup>. Dall'altro lato, vengono in rilievo le competenze che la guida «tecnica» del governo in carica ha voluto assicurare puntando su una salda regia centrale capace di garantire controllo e competenza nell'elaborazione, selezione e valutazione dei progetti di rilevanza strategica nazionale, in un dialogo stretto con la Commissione europea. In altre parole, la rigida tempistica che scandisce la realizzazione degli interventi del Piano e la necessità di conseguire gli obiettivi prefissati rende inevitabile compatibilizzare le scelte di natura politica con le decisioni dettate da ragioni tecniche.

Sebbene mantenga intatte le funzioni che l'art. 2 della l. 400/1988 affida al Consiglio dei ministri, il d.l. 77/2021 valorizza strutture esterne al Governo nel suo complesso, in cui spicca il ruolo di direzione e coordinamento del Pdcn, portatore di una visione politica generale che può esercitare la sua influenza in tutte le sedi decisionali legate alla attuazione del Piano<sup>40</sup>, nonché il ruolo del Ministro del dicastero competente. Si assiste all'accentuazione e al consolidamento del potere propulsivo del Pdcn, centro motore della direzione, coordinamento e promozione della realizzazione dei traguardi e degli obiettivi concordati con l'UE, con il supporto delle strutture prima elencate, tutte collocate all'interno della Presidenza del Consiglio.

Suonano di grande attualità le parole con cui Giuliano Amato, nella relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti del 2001, descrivendo la propria esperienza osservava che «il contesto allargato valorizza e potenzia la figura del Presidente del Consiglio. Il plus-potere politico che gli viene dai diversi livelli e luoghi istituzionali in cui è comunque un vertice lo aiuta ad imporsi più

---

<sup>38</sup> S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR*, cit., pp. 450-451.

<sup>39</sup> C. TRIGILIA, *Chi deve indirizzare i fondi del Recovery Plan?*, in *il Mulino*, 7 dicembre 2020.

<sup>40</sup> A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle diseguaglianze territoriali*, cit., p. 255.

facilmente nella sede tradizionale del Consiglio dei Ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri»<sup>41</sup>. In altri termini, al generale rafforzamento degli esecutivi si somma quello del loro vertice, anche nelle forme di governo parlamentari.

L'assetto organizzativo sopra descritto probabilmente si rifletterà sui rapporti endogovernativi, innescando una torsione verso il principio monocratico, sempre presente in rapporto di tensione dialettica in seno all'art. 95 Cost, accanto al principio collegiale. Se ancor prima della *governance* disegnata nel d.l. 77/2021 non si poteva affermare l'esistenza di un unico modello di relazioni endogovernative, a maggior ragione oggi il contesto istituzionale in cui opera il Governo mostra una trama articolata in cui strutture nuove convivono con quelle già esistenti, contribuendo a quel processo di destrutturazione della collegialità<sup>42</sup> in seno al Consiglio dei ministri a favore di altre forme di inveroimento della collegialità nel contesto di strutture e apparati tecnici di varia natura.

La Costituzione tratteggia, con grande sinteticità, alcuni profili caratterizzanti la figura del PdCm<sup>43</sup>, collocandola in un luogo istituzionale mediano, tra i due poli delle concezioni monocratica e collegiale del Governo, attribuendo i formali poteri decisionali alla sede collegiale, ma conferendo all'istanza monocratica gli indispensabili poteri di impulso, sollecitazione, direzione e coordinamento senza i quali un collegio non può operare<sup>44</sup>. L'art. 95 Cost. rappresenta la cornice di un dipinto in cui sono soltanto abbozzate le direttrici del temperamento tra principio monocratico e principio collegiale, che sono destinate ad essere integrate e sviluppate dalla Costituzione materiale<sup>45</sup>. In questa dimensione, si inserisce l'ipotesi ricostruttiva secondo cui è la dinamica politica che condiziona il modo in cui, di volta in volta, il principio collegiale e monocratico impostano il loro

---

<sup>41</sup> G. AMATO, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in AA.VV., *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI convegno annuale A.I.C. - Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, p. 259.

<sup>42</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 57.

<sup>43</sup> Per un inquadramento costituzionale della figura del PdCm si rinvia a A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana: storia, politica, istituzioni*, vol. 2, Laterza, Roma-Bari, 2022; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi: il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018; F. PITRUZZELLA, *Il presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Cedam, Padova, 1986.

<sup>44</sup> M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in G. DELLA TORRE (a cura di), *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione disponibile*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 618-619.

<sup>45</sup> A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 12-13.

rapporto di “coabitazione”. Ritenendo che la formulazione linguistica dell’art. 95 Cost. contribuisca ben poco alla definizione di un modello di prevalenza del principio monocratico su quello collegiale o viceversa<sup>46</sup>, questa opzione interpretativa rigetta una astratta affermazione della preminenza dell’uno o dell’altro, che trascurerebbe la storia della elaborazione compromissoria dell’art. 95 Cost. e non terrebbe conto che i rapporti endogovernativi sono intrinseci delle regole della politica, il cui esercizio costituisce metodo di soluzione delle eventuali divergenze<sup>47</sup>.

Come noto, in seno alla Costituente si registrò un vivace dibattito sul ruolo costituzionale da attribuire al Pdc, tratteggiato all’esito di una difficile sintesi tra i divergenti orientamenti assunti dalle forze politiche presenti in Assemblea. La discussione sul Presidente del Consiglio e sul Governo ebbe come teatro la Seconda Sottocommissione e come premessa il dibattito sulla scelta tra le diverse forme di governo, illustrate nelle loro diverse declinazioni dall’intervento di Mortati<sup>48</sup>, che propose una relazione sulla comparazione tra i diversi modelli di governo, parlamentare, direttoriale e presidenziale, con alcuni cenni anche alla forma assembleare. Illustrate queste quattro forme classiche, Mortati si espresse a favore del governo parlamentare, l’unico in grado di combinare un certo margine di flessibilità - necessario in un sistema politico caratterizzato da una pluralità di partiti fortemente divisi - con un buon livello di rappresentatività<sup>49</sup>. Questa scelta avrebbe dovuto essere accompagnata dalla individuazione di alcuni meccanismi volti ad assicurare la stabilità degli esecutivi, come, ad esempio, la costituzione di esecutivi a termine. Propose, pertanto, una forma di governo mista tra la forma di governo parlamentare e la forma di governo direttoriale, nella quale, dopo la concessione della fiducia, il Governo sarebbe rimasto in carica due anni, e gli eventuali, insanabili contrasti tra Assemblea e Governo sarebbero stati risolti dal Presidente della Repubblica mediante la revoca del Governo o lo scioglimento anticipato dell’Assemblea.

Sulle riflessioni di Mortati si aprì lo straordinario dibattito che condusse all’approvazione dell’ordine del giorno Perassi, che prevedeva una forma di

---

<sup>46</sup> L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in A.A.V.V., *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, p. 140.

<sup>47</sup> F. STADERINI, *L’ordinamento della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Cedam, Padova, 1979, p. 143.

<sup>48</sup> Relazione di Costantino Mortati alla seduta del 3 settembre 1946, in *Atti dell’Assemblea costituente*, vol. VIII, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, Camera dei Deputati, Roma, 1976, pp. 81-94.

<sup>49</sup> E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 12. Seminario 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 69.

parlamentarismo razionalizzato in cui la centralità del Parlamento veniva bilanciata dalla previsione di una serie di correttivi finalizzati a garantire l'efficienza e la stabilità del Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo. In questa prospettiva, la questione della definizione del ruolo e dei poteri del PdcM si poneva a cavallo tra il riconoscimento della centralità del Parlamento, come organo rappresentativo della sovranità popolare, e l'esigenza di garantire, attraverso meccanismi di bilanciamento e di controllo dei poteri, l'efficienza e la stabilità del Governo.

La forte contrapposizione di orientamenti in Assemblea costituente condusse a delineare la compresenza di tre principi apparentemente inconciliabili fra loro: collegialità, direzione individuale e responsabilità ministeriale<sup>50</sup>. Icasticamente, il Governo è stato rappresentato come «uno e trino»<sup>51</sup>, irrisolto nei suoi equilibri e suscettibile di diverse modulazioni nella prassi<sup>52</sup>. Le divergenti posizioni dei Costituenti determinarono il permanere, nella fase successiva all'approvazione della Costituzione, di una situazione di difficoltà in ordine all'interpretazione e all'applicazione dell'art. 95 Cost. Con questa norma si conferisce infatti al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del governo, di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, di promuovere e coordinare l'attività dei ministri, evocando attività suscettibili di plurime opzioni ricostruttive<sup>53</sup>.

Dal complesso delle norme costituzionali relative al Governo non appare agevole stabilire quale organo tra il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei ministri sia destinato a prevalere sull'altro nella determinazione della politica governativa e comunque ad assumere le deliberazioni di maggior impatto politico-costituzionale rimesse all'Esecutivo<sup>54</sup>. È stato osservato che le norme costituzionali non segnano una netta affermazione del principio monocratico o di quello collegiale nella determinazione dell'indirizzo politico di governo, ma rappresentano piuttosto un compromesso risultante da un dibattito contraddittorio ed incerto e caratterizzato dalla sostanziale ambivalenza della

<sup>50</sup> E. CATELANI, *Art. 95 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1850.

<sup>51</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1981, p. 184.

<sup>52</sup> T. GUARNIER, *L'esperienza del "contratto di governo"*, in *www.gruppodipisa.it*, 2019, n. 3, p. 211.

<sup>53</sup> E. CATELANI, *Art. 95 Cost.*, cit., p. 1850.

<sup>54</sup> A. D'ANDREA, *Commento all'art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006.

formulazione usata, la quale, oltre tutto, contiene formule ripetitive di disposizioni appartenenti a testi legislativi di epoche precedenti<sup>55</sup>.

I più significativi rapporti politici – segnatamente, la definizione dei rapporti endogovernativi, i poteri del Governo in Parlamento, il potere di scioglimento delle Camere – furono, quindi, lasciati in uno stato di relativa indeterminazione, affidati a disposizioni elastiche, tali da lasciare a un momento successivo la specificazione del loro *ubi consistam*<sup>56</sup>. Come osservato, l’ambigua formulazione dell’art. 95 Cost. è potenzialmente idonea a far ritenere legittima sia l’espansione del principio collegiale che l’espansione del principio monocratico, al punto da aver ingenerato dubbi sulla sua natura giuridico-prescrittiva<sup>57</sup>.

Il progetto di organizzazione di governo che complessivamente si può ricavare dai lavori dell’Assemblea costituente, nonostante l’indeterminatezza dell’art. 95 Cost., si concreta in una sorta di contemperamento tra il principio collegiale e quello monocratico, che si dovrebbe attuare nella reciproca integrazione tra la competenza collegiale del Consiglio nella determinazione della politica generale del Governo e la competenza del Presidente a promuovere e coordinare, al di fuori del Consiglio, l’attività dei ministri<sup>58</sup>. L’Assemblea costituente, che aveva ben presente i due modelli dicotomici di Presidente come *primus inter pares* e di Presidente come Capo del Governo, decise di intraprendere una terza direzione, in cui la centralità del momento collegiale non risultasse compromessa dal riconoscimento pieno (che pure si ammetteva) dei poteri d’indirizzo presidenziali<sup>59</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte, occorre, dunque, valutare come la *governance* del Pnrr si inserisca nell’impianto costituzionale. Sul punto, occorre rilevare che al Consiglio dei ministri, che dovrebbe rappresentare la sede principale della formazione della politica di governo, si è affiancata, nell’esercizio dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del Pnrr, la Cabina di regia, sede

---

<sup>55</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 139.

<sup>56</sup> R. CHERCHI, *La forma di governo: dall’Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009, p. 4.

<sup>57</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1976, p. 676: “le relazioni fra gli organi essenziali del Governo (per non parlare delle rispettive funzioni e responsabilità) sono regolate in termini talmente equivoci, da metterne in forse il loro stesso carattere giuridico”. In senso analogo, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 181.

<sup>58</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 139.

<sup>59</sup> E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L’istituzione Governo: analisi e prospettive*, Edizioni di comunità, Milano, 1977, p. 45 ss.

di discussione ed elaborazione di decisioni che dovrebbero poi essere approvate, ma, dati i tempi serrati, verosimilmente ratificate, dal Governo nella sua collegialità. La Cabina di regia è supportata dal Tavolo permanente e dalla Segreteria tecnica, a cui può sempre partecipare il Pdc, mentre gli altri Ministri e Sottosegretari sono chiamati a intervenire solo “in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta”, coinvolgendo, se interessati, i Presidenti delle regioni speciali o il Presidente della Conferenza Stato regioni. In altri termini, il d.l. n. 77/2021 delinea un nuovo insieme di organi di supporto per la formazione, coordinamento e promozione dell’indirizzo politico che interferiscono fortemente con il modo di operare degli organi costituzionali, impattando significativamente sulla forma di governo<sup>60</sup>. Precisamente, la loro operatività determina una compressione della più significativa attribuzione del Consiglio dei ministri, ovvero la determinazione dell’indirizzo politico del governo. Questa funzione, non prevista in modo espresso da alcuna disposizione costituzionale, può essere desunta dal sistema complessivo e, in particolare, dalle attribuzioni conferite al Pdc di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell’unità di indirizzo politico, che presuppongono che siano già state fissate dal Consiglio dei ministri le linee fondamentali della politica governativa.

##### **5. L’impatto del Pnrr sui processi di decisione politica: quali margini per un ripensamento dei contenuti del Piano?**

La realizzazione del Pnrr prevede obiettivi e priorità trasversali in macro ambiti (missioni) predeterminati a livello europeo (pilastri) e declinati nel Pnrr nel contesto di un sistema complesso e interdipendente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa. Le scelte politiche “di sistema” sono già state compiute in seno al Piano e ai conseguenti decreti, che verosimilmente saranno in grado di imporsi lungo più legislature e oltre la maggioranza di Governo che ne ha “sorretto” la costruzione e l’approvazione a livello sovranazionale<sup>61</sup>.

In altri termini, la fase teleologica dell’indirizzo politico è in gran parte mutuata da quanto deciso in ambito europeo, potendosi affermare che, con riguardo al Pnrr, l’attività di governo non è determinatrice in via esclusiva del fine, atteso che gli scopi sono stati formulati attraverso un procedimento decisionale euro-nazionale, esattamente come i tempi e le modalità per il loro conseguimento. Anche la fase strumentale dell’indirizzo politico, definita da Martines come

---

<sup>60</sup> E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti – La Lettera*, 5/2022, disponibile all’indirizzo <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profili-costituzionali-del-pnrr>.

<sup>61</sup> E. CAVASINO, *L’esperienza del Pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista Aic*, 3/2022, p. 250.

l'orientamento e la direzione della volontà verso il raggiungimento del fine<sup>62</sup>, risente del condizionamento proveniente dalla dimensione sovranazionale, che si riflette sia sulla struttura organizzativa sia sul cronoprogramma di realizzazione degli interventi, entrambi fissati dagli organi dell'Unione<sup>63</sup>.

Stante l'attuale configurazione del Piano, che si mostra come un'inedita manifestazione di un esercizio congiunto della attività di indirizzo politico, occorre, dunque, interrogarsi sull'intensità del vincolo che la predeterminazione europea di una parte dell'indirizzo politico nazionale eserciterà sui processi di decisione politica, con particolare riferimento alla possibilità di modifica del Pnrr e, quindi, al ripensamento di parte degli obiettivi nello stesso definiti o all'inversione delle priorità individuate dal Governo italiano nell'aprile del 2021 ed approvate dalla Commissione e dal Consiglio.

Come è stato rilevato, lo spettro delle materie coperte dalle linee di intervento necessarie a conseguire i traguardi e gli obiettivi del Piano non esaurisce naturalmente l'intera agenda normativa e amministrativa dei pubblici poteri da qui al 2026, ma certamente appare «assai ampio e sfidante per qualsivoglia sistema politico e istituzionale»<sup>64</sup>.

Su questo versante, la letteratura propone soluzioni ricostruttive differenti. Assumendo il Pnrr come un concentrato di indirizzo politico, una prima opzione interpretativa ritiene che lo svolgimento dell'attività normativa e amministrativa entro un programma rigidamente definito, scandito da una rigorosa tempistica e dalla adozione di atti normativi già individuati anche nel tipo, abbia condotto ad una declinazione dell'indirizzo politico in chiave “normativa”<sup>65</sup>, con conseguente possibilità di monitorare e segnalare, sul piano giuridico, le determinazioni volitive non coerenti con i contenuti della fase teleologica euro-nazionale. Se già prima dell'emergenza pandemica e della elaborazione del Pnrr non si poteva dubitare del crescente peso della dimensione progettuale sovranazionale nella determinazione dell'indirizzo politico interno, con l'adozione del Piano il procedimento euro-nazionale di indirizzo politico ha raggiunto una fisionomia inedita, sia per qualità dei contenuti sia per entità delle risorse, tale da “impegnare” l'indirizzo politico anche di Parlamento e Governo futuri.

Una posizione più radicale argomenta nella direzione di una sorta di “commissariamento”, di una “vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del

---

<sup>62</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, XXI, 1971, p. 140.

<sup>63</sup> A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle diseguaglianze territoriali*, cit., p. 235.

<sup>64</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 1/2022, p. V.

<sup>65</sup> A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle diseguaglianze territoriali*, cit., p. 260.

*Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo”<sup>66</sup>.

Altra Dottrina ritiene che sia sorto un vincolo giuridico in capo agli organi politici e amministrativi e ne individua la fonte più che nella legislazione italiana attuativa del Piano (a partire dai decreti-legge n. 77 e n. 152 del 2021, come convertiti), nella dimensione procedurale del diritto dell’Unione europea, specificamente richiamato dagli artt. 81 e 97 Cost., come riformati nel 2012<sup>67</sup>. Sebbene non esistano ostacoli giuridici all’attivazione di modifiche future del Pnrr, consentite dall’art. 21 del Regolamento UE, è verosimile ritenere che le stesse saranno di difficile realizzazione in quanto condizionate dal procedimento delineato nel Regolamento medesimo e di non sicura approvazione da parte delle istituzioni dell’Unione. Le modifiche del Piano, che devono essere giustificate da circostanze oggettive, sono, infatti, oggetto di una nuova valutazione della Commissione e di una nuova approvazione da parte del Consiglio dell’Unione, anch’essa a maggioranza qualificata ex art. 16, parr. 3 e 4, TUE. Dunque, il Pnrr si potrebbe modificare, ma occorrerebbe che queste modifiche fossero condivise dalla Commissione e dagli altri Stati membri, convincendoli perciò a rivedere la valutazione positiva che essi hanno già espresso sulle riforme e gli investimenti originariamente proposti dai singoli Paesi nei rispettivi Piani. Alla luce di questo percorso procedurale, il vincolo derivante dal Pnrr, ove anche lo si volesse ritenere esclusivamente di natura politica, “pare invero piuttosto stringente, posto che il suo mancato rispetto, anche per uno soltanto dei 520 *target* e *milestone* ivi indicati, rischia di determinare il ritardato o omesso versamento delle risorse economiche”<sup>68</sup>.

In senso difforme, altra Dottrina riconosce nel Pnrr uno strumento 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. In particolare, considera non ipotizzabile, sotto il profilo anzitutto costituzionale, che il Pnrr possa creare vincoli giuridici per il Parlamento, né in ordine alle tempistiche previste per le numerose leggi da approvare, né per quanto riguarda i contenuti<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, p. 80.

<sup>67</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., pp. VI-VII.

<sup>68</sup> *Ivi*, p. VII.

<sup>69</sup> M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere Giuridico*, 8-9/2021, p. 1025.

Invero, non sembra possibile disconoscere il valore dei contenuti e delle scadenze indicati nel Pnrr come punti di riferimento obbligati per tutti i pubblici poteri, dovendosi, quindi, ammettere l'esistenza di un vincolo giuridico in capo agli organi politici e amministrativi, peraltro intrinseco al meccanismo incentivante definito dal regolamento 2021/241, che collega l'erogazione dei contributi al raggiungimento degli obiettivi intermedi e dei traguardi.

### 5.1 Le prospettive di rinegoziabilità del Pnrr alla luce delle nuove emergenze

Volgendo lo sguardo al dato normativo e procedurale, sembrano non esserci ostacoli alla richiesta di modifica del Piano, come emerge dagli articoli 14, 18 e 21 del regolamento Ue 2021/241, che gli orientamenti formulati dalla Commissione nella comunicazione 2022/C 214/01 configurano come le basi giuridiche per le proposte di rinegoziazione dei Pnrr. Si tratta di norme che collegano le modifiche ad ipotesi specifiche, ovvero ad una richiesta di prestito (art. 14), ad un aggiornamento per tenere conto del contributo finanziario massimo riveduto (art. 18, par. 2) e, infine, alla impossibilità, totale o parziale, di raggiungere gli obiettivi del Piano dovuta a circostanze oggettive (art. 21). Le richieste di modifica, precedute da un dialogo informale con i servizi della Commissione, devono, quindi, fondarsi su una delle basi giuridiche menzionate e devono essere corredate da un solido e dettagliato impianto motivazionale e progettuale. Sembrano, pertanto, escluse quelle revisioni che sottendono un ripensamento delle scelte e delle priorità strategiche condivise con l'Ue nel corso del 2020 o una incapacità dello Stato richiedente di far fronte agli impegni assunti non supportata da circostanze oggettive. Il rigore e la serietà della programmazione delle misure per la ripresa e resilienza si inserisce, infatti, in un preciso orizzonte finalistico, secondo il quale gli Stati, grazie all'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nei Piani nazionali, saranno in grado di restituire quanto ricevuto, onorando il patto di solidarietà stretto con il *Ngeu*.

Le domande di rinegoziazione devono seguire un percorso che richiede tempo e risorse sia per le autorità nazionali sia per le istituzioni dell'Unione; pertanto, la Commissione ha invitato gli Stati a far convergere in un'unica richiesta tutte le modifiche che intendono apportare al proprio piano. Sul versante procedurale, le proposte di revisione sono oggetto di una nuova valutazione da parte della Commissione e di una nuova approvazione da parte del Consiglio dell'Unione, che dovrebbe orientarsi, peraltro a maggioranza qualificata, a investire, in termini rinnovati e sulla base di una progettualità parzialmente differente, sulla affidabilità delle istituzioni nazionali nell'onorare gli impegni assunti, che, come noto, sono finanziati in modo condiviso da tutti i Paesi dell'Unione. Occorre, inoltre, tenere presente che durante lo svolgimento del percorso procedurale descritto, il trascorrere del tempo rischia di compromettere il rispetto del cronoprogramma

che scandisce l'esecuzione degli interventi previsti nel Piano e, di conseguenza, apre la strada alla sanzione del ritardato od omesso versamento delle risorse economiche collegate al raggiungimento degli obiettivi. Pertanto, sebbene non esistano ostacoli giuridici alle modifiche del Piano, è verosimile che le stesse saranno di difficile realizzazione in quanto condizionate dal procedimento delineato nel Regolamento medesimo e di non sicura approvazione da parte delle istituzioni dell'Unione.

L'attuale congiuntura geopolitica e l'emergenza energetica conducono ad integrare il quadro descritto con un elemento di sicura novità, ovvero il Piano *REPowerEU* (COM (2022)230), presentato il 18 maggio scorso dalla Commissione allo scopo di affrancare l'Unione europea dalla dipendenza dalle risorse fossili importate dalla Russia, di creare le condizioni per l'autosufficienza energetica dell'Unione e di imprimere un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita. Al fine di mobilitare i finanziamenti necessari per la copertura degli investimenti a breve termine di *REPowerEU*, la Commissione ha proposto una modifica mirata e rapida del regolamento 2021/241 (COM (2022) 231), che consentirà agli Stati di introdurre all'interno dei Pnrr capitoli dedicati al piano *REPowerEU*, che illustrino le riforme e gli investimenti volti al conseguimento degli obiettivi di indipendenza energetica (art. 21 bis). In questa prospettiva, i Pnrr fungeranno da quadro strategico per le riforme e gli investimenti connessi al *REPowerEU*, al fine di garantire un'azione europea comune per il consolidamento di sistemi energetici più resilienti, sicuri e sostenibili. Nella comunicazione 2022/C 214/01, la Commissione ha elaborato alcuni orientamenti per la formulazione dei capitoli *REPowerEU*, concentrandosi sul processo di modifica dei piani esistenti, che dovrebbe seguire il medesimo metodo e coinvolgere i medesimi soggetti, ovvero la Commissione stessa e il Consiglio<sup>70</sup>.

In conclusione, la richiesta di modifiche dei Pnrr non è libera nel fine, ma, sul versante sostanziale, deve essere attivata in conformità agli artt. 14, 18, 21 e, *pro futuro*, all'art. 21 bis del regolamento 2021/241, mentre, sul piano procedurale è sottoposta all'iter previsto dall'art. 20 del regolamento medesimo. In definitiva, le richieste di rinegoziazione del Piano rappresentano uno strumento da impiegare con la stessa serietà e lo stesso rigore che ha contraddistinto la redazione del documento originario, allontanando la tentazione di farne un intervento per marcare una discontinuità rispetto alle scelte compiute dalla precedente compagine governativa.

---

<sup>70</sup> N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022, pp. 2-3.

## 6. Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del Pnrr

Sebbene la maggior parte delle misure di attuazione del piano si risolva in interventi e attività di carattere amministrativo, residua uno spazio di implementazione del Pnrr affidato ad atti normativi, ovvero a decreti legge e disegni di legge. Quasi un terzo di *milestone* e *target* (154 su 520) indicati nel Pnrr richiedono l'approvazione di "riforme", di cui più di un terzo (59 su 154) dovrà essere realizzato mediante l'approvazione di disposizioni legislative, che richiederanno misure normative di attuazione da parte del Governo e atti amministrativi, secondo una sequenza di interventi che devono rispettare tempistiche prestabilite<sup>71</sup>. Paradigmatico è il caso della delega per la riforma del codice degli appalti, che deve essere approvata entro il 30 giugno 2022, seguita dalla deliberazione dei relativi decreti legislativi entro il termine del 30 marzo 2023, mentre per la predisposizione di tutti gli atti attuativi (dunque, regolamenti di esecuzione, linee guida e quant'altro) sono disponibili solo ulteriori 3 mesi<sup>72</sup>. Accanto alle tempistiche relative all'approvazione delle misure legislative, sono quindi indicate scadenze tassative anche per gli atti attuativi - normativi e amministrativi - del Governo, spesso significativamente ravvicinati rispetto all'entrata in vigore delle leggi in questione<sup>73</sup>. Il fitto cronoprogramma definito dal Pnrr offre, quindi, un inedito quadro di pianificazione di medio periodo, che impegna le Camere e il Governo nella definizione e piena realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Piano, possibilmente evitando il ricorso, in prossimità delle scadenze, a decreti-legge multisettoriali il cui esame in Parlamento risentirebbe di tempi ristretti<sup>74</sup>. A questo proposito, nell'ottica di scongiurare il pericolo di una compressione del dibattito parlamentare sugli interventi di natura sistemica previsti dal Pnrr, l'Osservatorio sulla legislazione ha proposto l'istituzione di una sede parlamentare *ad hoc* incaricata di svolgere una costante attività conoscitiva e di indirizzo, in modo da stabilire un raccordo simmetrico alla Cabina di regia istituita a livello governativo. Come nella Cabina di regia vengono convogliate anche le istanze dei livelli di governo territoriale, così la sede

---

<sup>71</sup> Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, 21 dicembre 2021, disponibile all'indirizzo [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazione\\_Parlamento\\_stato\\_attuazione\\_PNRR.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazione_Parlamento_stato_attuazione_PNRR.pdf), p. 24.

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 25.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Il Pnrr e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario Torino del 1° aprile 2022*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, p. 8.

parlamentare individuata dovrebbe essere luogo di confronto e di elaborazione di metodologie comuni con i legislativi regionali<sup>75</sup>.

## 7. Riflessioni conclusive

Sul versante della progettazione, si può osservare come le dinamiche che hanno contraddistinto la redazione del Piano abbiano accentuato lo spostamento del baricentro decisionale a favore dell'Esecutivo, anche per quanto riguarda l'attività legislativa, in ragione delle esigenze di celerità e stabilità imposte dal conseguimento degli obiettivi collegati al Piano. La straordinaria complessità contenutistica del Piano ha determinato una marginalizzazione del ruolo attivo del Parlamento, che è intervenuto in funzione di recepimento e approvazione della capacità progettuale espressa dal Governo. Durante la fase di elaborazione del Piano il ruolo del Parlamento si è manifestato prevalentemente sul versante della funzione di controllo e di indirizzo, con una sostanziale esclusione dalla attività di produzione normativa. In questa dimensione, operare una rivalutazione della funzione di controllo come potere ancora effettivo delle Assemblee elettive consentirebbe di preservare l'essenza rappresentativa degli organi legislativi, reinterpretata in termini di garanzia di coerenza delle scelte politiche del Governo rispetto agli interessi della collettività<sup>76</sup>, contribuendo a mantenere il legame tra popolo e potere sovrano inscritto nell'art. 1 Cost.<sup>77</sup>. Nella prospettiva di assicurare una maggiore democraticità alle scelte politiche connesse al Piano occorre, quindi, emancipare la funzione di controllo dalle mere finalità di denuncia e sanzione, che fino ad ora ne hanno oscurato le potenzialità come strumento di condizionamento dei processi decisionali del Governo. L'attuazione delle misure del Pnrr offre, quindi, l'occasione per rilanciare la funzione di controllo sul versante dell'apprendimento, da intendersi come acquisizione di conoscenze specifiche in ordine ai percorsi attuativi e ai risultati delle progettualità politiche espresse dall'Esecutivo<sup>78</sup>.

Con riguardo al profilo della *governance*, la struttura organizzativa delineata dal Pnrr, lontana dal principio di collegialità governativa e vicina ad un modello di decisione/amministrazione frammentata in una rigida suddivisione di funzioni affidate ad una pluralità di strutture, riflette l'esigenza e l'urgenza di superare le

---

<sup>75</sup> Il Pnrr e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario Torino del 1° aprile 2022, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, p. 9.

<sup>76</sup> P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea*, cit., p. 71.

<sup>77</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2017, p. 3.

<sup>78</sup> P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea*, cit., pp. 73-74.

debolezze storicamente incontrate nell'assicurare la corretta connessione tra le tre fasi dell'indirizzo politico, ovvero l'ideazione dei fini, la individuazione di un idoneo apparato organizzativo strumentale al conseguimento degli obiettivi e, infine, l'attuazione amministrativa delle misure. In questo contesto, la predisposizione della struttura organizzativa deputata a orientare la volontà verso il raggiungimento dei fini non è un dato neutro, in quanto esprime la scelta in favore della centralizzazione o, viceversa, della condivisione dell'attività di indirizzo. La scelta adottata è nella direzione di un significativo accentramento del processo decisionale nelle mani dell'Esecutivo sia nella fase della formulazione delle politiche di ripresa e resilienza (come si evince dalla marginalizzazione delle regioni e dei gruppi di interesse), sia nella programmazione dei futuri interventi (come si evince dalla *governance* del Pnrr). Tale accentramento può essere ricondotto alla particolare congiuntura durante la quale si è sviluppato *Ngeu*: una volta individuato il compromesso a livello europeo, si è aperto, infatti, per il sistema politico italiano un quadro inedito di aspettative di riforme di sistema da realizzare in tempi rapidi<sup>79</sup>. Le insidie teoriche che emergono da questa unione strettissima tra struttura organizzativa reticolare lontana dalla collegialità del Governo e obiettivi di efficienza e celerità risiedono nel rischio che maturi un pensiero critico circa la capacità dello strumento della discussione, della ponderazione e del confronto a perseguire in modo efficace gli obiettivi strategici per la vita del nostro Paese.

In conclusione, la recente crisi sanitaria, economica e sociale ha determinato una alterazione degli equilibri tra i due principi, monocratico e collegiale, che presiedono l'esercizio della funzione di indirizzo politico, oggi in grado di esprimersi in tutte le sue potenzialità nel governo delle risorse del Pnrr. Secondo la formulazione del d.l. 77/2021, che fa salve le fattispecie tassative di deliberazione del Consiglio dei ministri e che consente al PdcM di deferire al Consiglio dei ministri singole questioni, si potrebbe obiettare che la *governance* del Piano delinea un sistema coerente con l'elasticità della formulazione dell'art. 95 Cost. e con il ragionevole bilanciamento tra i principi monocratico e collegiale, orientato dalla prassi e dalle dinamiche politiche. Tuttavia, è verosimile ritenere che in molte occasioni, data la ristrettezza dei tempi, l'attività del Consiglio si ridurrà ad una ratifica di processi decisionali già definiti dalla Cabina di regia e dal PdcM, confinando l'organo collegiale a svolgere, con riguardo al Pnrr, una funzione di controllo più che di indirizzo e di elaborazione della politica generale del Governo<sup>80</sup>. Come rilevato, «se il Pnrr “attua” l'art. 95 nella parte in cui esso riguarda i poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, rimane

---

<sup>79</sup> M. MOSCHELLA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2021, p. 342.

<sup>80</sup> E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit.

effettivamente poco chiaro che cosa ne sia della funzione del Consiglio dei Ministri di determinare la politica generale del Governo»<sup>81</sup>.

La principale domanda che occorre porsi sulle prospettive del nostro sistema giuridico-istituzionale sembra, quindi, essere la seguente: dobbiamo interpretare il ruolo di primo piano assunto dal Pdcn come il frutto di una condizione straordinaria imposta dall'emergenza sanitaria ed economico-finanziaria, che dunque cesserà con la fine dell'emergenza stessa, oppure dobbiamo considerarlo come il segnale di un cambiamento permanente, a Costituzione invariata, nelle relazioni fra Pdcn e Governo? Sul punto, sembra doversi riconoscere che la valorizzazione della capacità decisionale del Pdcn, lungi dal rappresentare una parentesi isolata di questa fase della storia costituzionale, costituisce, invece, il tassello di una traiettoria evolutiva che da tempo sia il sistema istituzionale sia il sistema delle fonti stanno percorrendo con estesi profili di intersezione, all'interno di un contesto di personalizzazione e verticalizzazione del potere decisionale che si riflette inevitabilmente sulla forma di governo. Lo spiccato ruolo propulsivo del Pdcn induce, pertanto, a porre in discussione la perdurante vitalità dell'art. 95 Cost. nel forgiare le relazioni endogovernative e nel contenere le spinte verso un parlamentarismo maggioritario.

D'altra parte, non si possono non considerare le esigenze connesse alla governabilità e alla funzionalità del sistema, oggi particolarmente sentite in quanto essenziali per la corretta esecuzione del Pnrr. Sul punto, giova richiamare il pensiero di Calamandrei, secondo il quale «la democrazia per funzionare deve avere un governo stabile, se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato»<sup>82</sup> e l'idea di Crisafulli, che individuò il punto di maggior debolezza del disegno costituente e, quindi, la necessaria linea direttrice di una strategia di riforma istituzionale, negli esiti deludenti del tentativo di razionalizzare lo schema del sistema di governo parlamentare. La recente conclusione del Governo Draghi conduce a ricordare anche le parole di Sabino Cassese che, agli inizi degli anni Ottanta, si chiedeva se esistesse un governo in Italia, osservando come il multipartitismo congiunto al meccanismo coalizionale, sostenuto dalle regole elettorali di natura proporzionale, stimolasse la natura spartitoria dell'attività governativa, a scapito della attuazione di un indirizzo politico unitario<sup>83</sup>. Come noto, l'idea di superare una “repubblica senza governo” è stata alla base dell'avvio dei tanti progetti di revisione costituzionale volti a dare

---

<sup>81</sup> S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, 3/2022, p. 232.

<sup>82</sup> P. CALAMANDREI, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946*, p. 45, disponibile all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>83</sup> S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Officina, Roma, 1980.

impulso e stabilità all'azione dell'Esecutivo anche a costo di ridimensionarne la collegialità<sup>84</sup>. La fase storica che il Paese sta attraversando, intrisa degli obiettivi e delle riforme collegati al Pnrr, offre quindi l'occasione per riflettere su meccanismi e istituti in grado di superare la fragilità dell'istituzione Governo, che rappresenta un forte elemento di criticità per il conseguimento degli obiettivi previsti da questa operazione epocale, occasione irripetibile per la vita della nostra Repubblica.

---

<sup>84</sup> F. MUSELLA, *Introduzione. Il Governo in Italia tra partiti e presidenti*, in ID. (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 12.