



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

AUTORE: Elisa Cavasino*

L'ESPERIENZA DEL PNRR: LE FONTI DEL DIRITTO DAL POLICENTRISMO ALLA NORMAZIONE EURO-GOVERNATIVA**

Sommario: 1. Il PNRR nel diritto dell'Unione europea anticrisi. - 2. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ed il "sistema" delle fonti: nuovi vincoli alla funzione normativa? Quadro dei problemi. - 2.1. La governance del piano e le Autonomie. - 3. Una legislazione "vincolata" o "programmata" dal diritto UE? Gli indicatori di monitoraggio e valutazione del Piano. - 4. Le fonti per l'attuazione del PNRR: sul metodo dei processi normativi. - 5. Il Parlamento in funzione adattativa e correttiva del piano delle riforme governative.

1. Il PNRR nel diritto dell'Unione europea anticrisi

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è un atto di programmazione economica recante progetti integrati di investimento e di riforme, adottato sulla base dell'art 18 reg. UE 2021/241¹. Esso attivando l'accesso a risorse finanziarie del bilancio dell'Unione europea

* Associato di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Palermo

** 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 È un allegato alla decisione di esecuzione adottata ex art. 19 reg. UE 2021/241, Consiglio UE Ecofin 10160/21. Il momento iniziale di definizione del Piano, avviato a fine 2020, ha visto dapprima tratteggiare una cornice normativa di *anticipazione* della *governance* del PNRR (Art. 1 cc. 1037-1050 l. n. 178 del 2020. Cfr. R. PEREZ, *La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali*, in *Giorn. dir. amm.* 2/2021, 173 e G. D'AURIA, *Legge di bilancio 2021: tante ombre, aspettando il Piano di ripresa*, ivi, 1/2021, 5) e l'elaborazione del Piano ad opera del Governo Conte II e del Governo Draghi nel contesto di un confronto parlamentare che si è gradualmente affievolito (Prima versione del Pnrr, AC XVIII Leg. DOC XVIII 18 (AS XVIII Leg. DOC XXVII 18. Sed 17 e 18 febbraio 2021 AC XVIII Leg. RS sed. n. 458 del 18.2.2021, 13; AS XVIII Leg. RS sed. n. 298 del 17.2.2021, 19; AC XVIII Leg. sedute del 26 e 27 aprile 2021 nn. 494 e 495; AS XVIII leg. sed. del 27.2.2021 n. 320).

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.

di contrasto alla crisi seguita alla pandemia², regolate da una disciplina *ad hoc* che istituisce il *dispositivo per la ripresa e la resilienza*³.

Questo contributo si concentra sulle *riforme* da realizzare con una serie di *misure legislative*, identificate in modo più o meno dettagliato nei contenuti e con riferimento ai tipi di atti normativi prescelti per la loro realizzazione. Esse sono descritte come necessarie e strumentali a dar attuazione agli investimenti previsti dal Piano ed a garantire che il *sistema Paese* possa essere *resiliente*, nel lungo periodo, rispetto all'impatto che avranno le trasformazioni economiche derivanti dal programma della Commissione europea sul digitale⁴ e sulla transizione ecologica⁵.

Il PNRR incorpora anche il Piano nazionale di riforma (PNR) che, normalmente, è presentato nell'ambito del semestre europeo⁶. Questo è possibile poiché il reg. UE 2021/241 consente tale integrazione⁷. Peraltro, il PNRR dello Stato deve essere costruito contenendo «una spiegazione» del contributo che il Piano offre per «affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche [...] rivolte allo Stato membro [...] nell'ambito del semestre europeo»⁸. Inoltre, l'art. 10 del reg. 2021/241 definisce precise misure volte a collegare il *Recovery* ad una *sana governance economica*. Così, l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si innesta sul ciclo di bilancio nazionale⁹.

Questa caratteristica del Piano consente di inquadrare *le fonti UE del PNRR* in due prospettive differenti: come disciplina eccezionale o come forma di sperimentazione di un modello *proto-federale* di *governance economica*¹⁰.

² Consiglio europeo Concl. 21.7.2020 EUCO 10/20 Co EUR 8 Concl 4. In chiave critica F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021. CGUE Plenaria sent. 26.2.2022 causa C-156/21 *Ungheria/Parlamento e Consiglio* e CGUE Plenaria sent. 26.2.2022 C-157/21 *Repubblica di Polonia/Parlamento e Consiglio* ha respinto i ricorsi volti a far dichiarare l'invalidità del regolamento. Cfr. C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Dirittoeconomi.it*, 4.4.2022.

³ Il dispositivo *Recovery* (reg. UE 2021/241) è parte di un ampio programma di investimenti (*Next Generation EU*) che si articola su più strumenti, i cui due principali sono il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (*Recovery and Resilience Facility, RRF*) e (*REACT-EU*). *Next Generation EU* è collegato al quadro finanziario pluriennale dell'Unione (reg. UE 2020/2093) e tale nesso lo fa soggiacere ad un regime di *condizionalità* trasversali (reg. UE 2020/2092). F. BILANCIA, *Le trasformazioni nei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41 e G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 165. Sul quadro finanziario pluriennale (*Multiannual Financial Framework*, di cui al reg. UE 2020/2093) T. PADOA SCHIOPPA, *Risorse proprie dell'Unione europea e fiscalità europea*, in AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, 2.2.2022.

⁴ Reg. UE 2021/694 del 29.4.2021.

⁵ Comm. EU, *Il Green Deal Europeo*, 11.12.2019 COM(2019)640 def..

⁶ Artt. 9 e 10 l. n. 196 del 2009 ed art. 2-bis reg. UE 1467/1997 come mod. dal reg. UE 1175/2011.

⁷ Art. 18 par. 3 Reg. UE 2021/241.

⁸ Art. 18 par. 4 lett. b) reg. UE 2021/241. Per l'Italia, la quasi totalità "riforme abilitanti" sono presenti nelle raccomandazioni *country specific* (giustizia, semplificazioni, lotta alla corruzione). Comm. EU 20.5.2020 COM (2020) 512 def.; Comm. EU 5.6.2019 COM (2019) 512 def.

⁹ Cfr. DEF 2022.

¹⁰ Cfr. M. Draghi, discussione al Parlamento europeo 3.5.2022, definisce l'evoluzione del processo d'integrazione europea come "federalismo pragmatico".

Nella prima prospettiva, le fonti del PNRR costituirebbero una sorta di appendice normativa dell'emergenza pandemica, ossia misure di carattere eccezionale¹¹.

Nella seconda prospettiva, che sembra quella maggiormente condivisibile, invece, costituirebbero una forma di sperimentazione di un modello proto-federale di *governance* economica europea che si integra in un programma di politica economica dell'Unione più vasto, quello del *New EU Green Deal* e dell'*Europa Digitale*¹². In questo senso, con il *Recovery* si sperimenterebbe l'integrazione, nel semestre europeo, di un modello di finanziamento della spesa per investimenti, definiti sulla base di un quadro di *policy* UE.

È possibile inquadrare la disciplina UE di risposta alla crisi economica originata dalla pandemia in linea di continuità con il funzionalismo, che è una caratteristica "costituzionale" dell'Unione europea¹³. La flessibilità del diritto costituzionale dell'Unione europea anticrisi emerge sia da alcuni elementi del quadro finanziario pluriennale – quali le condizionalità sullo stato di diritto (Reg. UE 2020/2092) e la loro compatibilità con il diritto UE secondo la Corte di giustizia¹⁴ – sia dall'effetto che produce l'esercizio integrato delle competenze UE in svariati ambiti di competenza (esecuzione del bilancio UE, le politiche economiche, politiche di coesione, delle reti, ambientali) ma, in realtà, l'esigenza di prevedere interventi sulla disciplina della *governance* economico-finanziaria euro-nazionale che stiamo sperimentando adesso¹⁵, era già emersa a seguito della crisi economica del 2008¹⁶.

Così, a seguito della crisi pandemica¹⁷, l'Unione ha disattivato la procedura per deficit eccessivi (la *general escape clause*)¹⁸; ha temperato gli effetti delle regole di concorrenza che riguardano gli aiuti di Stato; ha di fatto derogato al principio del *no-bail out* di cui all'art. 125 TFUE attraverso politiche monetarie non convenzionali di acquisto sui mercati secondari di titoli di Stato; ha previsto l'emissione di titoli di Stato UE per finanziare interventi di sostegno

¹¹ 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.

¹² Sembra l'avvio di nuova *grande trasformazione*, per utilizzare lo schema concettuale di K. POLANYI, *The Great Transformation*, 1944, trad. it a cura di R. VIGEVANI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, introduzione di A. SALSANO, Torino, 2010. F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 217 ss.

¹³ A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011; B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in *CMLR* 59: 3-18, 2022, spec. 16-17. CGUE Grande sez. sent. 16.6.2015 C-62/14 *Gauweiler*.

¹⁴ CGUE (plenaria) sent. 16.2.2022 C-156/21 *Ungheria c/Parlamento e Consiglio* e C-157/21 *Repubblica di Polonia c/Parlamento e Consiglio*.

¹⁵ A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e 'guerra delle razze': strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC* 3/2015; Id., *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it* 3/2020; R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 3.2.2020, giurcost.org.; Corte cost. nn. 17 del 2019 e 60 del 2020. Tutto ciò richiede una risposta strutturale (E. CASTORINA, *Valori fondanti e "concezione europea" dello Stato di diritto: la necessità di leale cooperazione nelle questioni identitarie dell'Unione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, 2.2.2022; P. DE IOANNA, *Prefazione a C. BERGONZINI, Parlamento e decisioni di bilancio*, Genova, 2014).

¹⁶ EU Commission Com. *Blueprint for a genuine EMU* of 28.11.2012, COM (2012)777.

¹⁷ C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3-2020.

¹⁸ Dal 2020 sino al 2023, si veda Commissione europea, Com. *Fiscal Guidance 2023*, 2.3.2022 (2022)85,

degli Stati (ripresa e resilienza) ed ha *rafforzato* la propria autonomia di bilancio per costruire *Next Generation EU*¹⁹.

Il *dispositivo Recovery* e, dunque, il PNRR, sono dunque collegati al semestre europeo e costituiscono la sperimentazione di una forma differente di sviluppo del coordinamento delle politiche economiche e finanziarie degli Stati²⁰ in un quadro ordinamentale in cui si realizza una stretta relazione fra esercizio delle competenze su politiche economiche e politiche monetarie per fronteggiare emergenze economiche e finanziarie²¹.

2. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ed il “sistema” delle fonti: nuovi vincoli alla funzione normativa? Quadro dei problemi

L'interrogativo che qui ci si propone di affrontare è se questo tratto peculiare del quadro normativo UE in cui si colloca il PNRR determini o no una *trasformazione* del sistema delle fonti nazionali.

Le fonti nel PNRR, in altri termini, divengono una forma di *normazione a contenuto vincolato* oppure sono l'effetto di una forte razionalizzazione delle direttrici politico-normative lungo le quali si dipana la risposta alla crisi economica e finanziaria post-pandemia (una legislazione solo *programmata e non anche vincolata*)?

Si deve muovere innanzitutto dalla considerazione che il Piano è un programma d'indirizzo politico di medio-lungo periodo, capace d'imporsi, per una serie di contingenze politico-istituzionali, lungo più legislature e oltre la maggioranza di Governo che ne ha “sorretto” la costruzione e l'approvazione a livello sovranazionale e che esso riguarda anche l'uso delle fonti per raggiungere precisi *risultati* sul piano della crescita economica.

Sul piano *giuridico*, la vincolatività del *Recovery* discende dal meccanismo *incentivante* definito dal reg. UE 2021/241, per cui l'erogazione dei contributi finanziari previsti nell'ambito della decisione di esecuzione per lo Stato che ha presentato il Piano dipende dall'esito del processo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano: quanto più lo Stato raggiunge i traguardi e gli obiettivi previsti dal PNRR, tanto più sarà soddisfacente l'attuazione del Piano e, dunque, sarà dato pieno accesso ai fondi UE destinati per la sua attuazione nell'ambito della decisione di esecuzione adottata dal Consiglio.

Qui entra in gioco il fattore *economico-finanziario*: quanto più rapida sarà la ripresa economica e quanto più il debito pubblico dello Stato sarà sostenibile e le finanze pubbliche *stabili*, tanto meno necessario sarà per lo Stato il ricorso ai fondi del *Recovery*.

¹⁹ Quanto al *Recovery* questo ha degli effetti sul diritto costituzionale del bilancio, in relazione alla torsione della funzione autorizzatoria del bilancio C. BUZZACCHI, *Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2/2020.

²⁰ Cfr. ad es. M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public v. Private Sector Myths*, Wimbledon, 2013, trad. it. *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2018.

²¹ A partire da CGUE sent. 27.11.2012 C-370/12 *Pringle*; CGUE sent. 11.12.2018 C-493/17 *Weiss* (e la reazione del BVG II senate 5.5.2020 2BvR 859/115, 2BvR 165/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16), CGUE sent. 16.6.2015 C-62/14 *Gauweiler*). Una interessante chiave di lettura del *Recovery and Resilience Facility* è offerta da O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 83 ss., spec. 89.

Così, in uno scenario macro-economico di crescita economica rapida e di ritorno delle finanze dello Stato entro la traiettoria della stabilità finanziaria e della sostenibilità del debito pubblico il *Recovery* e i suoi meccanismi incentivanti attenuerebbero la loro coerenza, ossia lo Stato riespanderebbe i suoi poteri di decisione su investimenti e riforme, non avendo una così evidente necessità di ricorrere ai fondi del dispositivo *RRF* e potrebbe anche immaginare di non accedere alle ulteriori *tranches* di finanziamento del suo PNRR riducendo così, *de facto*, l'ammontare di risorse dell'Unione ad esso destinate.

Ove invece – come sembra – le condizioni di contesto in cui si svilupperà l'attuazione del Piano fossero quelle di un avvitamento della crisi, i vincoli giuridici incentivanti previsti dal *Recovery* aumenterebbero la loro *forza* cogente, dato che lo Stato membro avrebbe necessità di utilizzare pienamente i fondi ad esso destinati (e, in questo caso, anche la ridefinizione del Piano potrebbe essere utilizzata per tentare anche di aumentare il tipo di “obiettivi” e “traguardi” da raggiungere).

Per comprendere poi pienamente l'effetto vincolante del Piano sulla legislazione andrà considerato che si pone, per il costituzionalista, un problema già noto: da un lato, il Piano può essere qualificato come atto di programmazione economica²² e d'indirizzo politico normativo²³, dall'altro è allegato ad una decisione di esecuzione di un Regolamento dell'Unione europea, dunque l'ordinamento si deve adattare ad essa. Ci si deve dunque chiedere se la disciplina di esecuzione del PNRR presenti o no una differente capacità *sostitutiva* del diritto UE rispetto ai parametri costituzionali²⁴, dato che il PNRR fa *corpo* con norme UE, rispetto a quanto si è visto, ad esempio, per la legge di bilancio ed i suoi collegati rispetto alla disciplina del Patto di stabilità e crescita.

Vengono così in rilievo le clausole europee della Costituzione italiana, ossia gli artt. 11 e 117 c. 1° Cost.²⁵ ed il «principio di preferenza per la fonte comunitaria»²⁶ che, com'è noto, ha già consentito una sistemazione dei rapporti fra le fonti interne e dell'Unione europea che sulla base di un'applicazione flessibile del criterio di competenza, ha già condotto alla non

²² Di cui, com'è noto è stata mostrata la difficoltà a derivarne vincoli giuridici. E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (dir. da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, *La Costituzione economica*, Padova, 1977, cap. V, 263, spec. 287; G. GUARINO, *Aspetti problematici della programmazione economica sotto il profilo giuridico*, in *L'Impresa pubblica*, 9/1969, 15, ora in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, 361, spec. 367; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, 220 ss.

²³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, I, 336 ss. e II, 1976, 645; T. MARTINES, (voce) *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, XXI, 134, spec. 146 e 152 ss.; propende per questa tesi A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 18/2021.

²⁴ Da Corte cost. n. 170 del 1984 a Corte cost. nm. 269 del 2017, 20 del 2019, 67 del 2022). Cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4/2017; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10/2019; S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2019; G. SCACCIA, *Sindacato accentratore di costituzionalità vs diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 235 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentratore nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2020.

²⁵ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2021, 29, spec. 31 ss.

²⁶ G. SCACCIA, *Sindacato*, cit., 242.

applicazione anche delle norme costituzionali sulla normazione²⁷. Per rispondere a questo interrogativo bisogna riflettere sul meccanismo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano previsto dalle fonti sovranazionali (artt. 20, 22, 24 reg. UE 2021/241) e da quelle interne sulla *governance* del Piano (art. 6 d.l. n. 77 del 2021): attraverso il Piano, il suo sistema di monitoraggio e valutazione, si pongono vincoli *politico-programmatici* o *giuridici* alle fonti che sono individuate come *misure legislative* strumentali alla sua attuazione?

Da questo punto di vista, va preliminarmente considerato che la disciplina sull'attuazione del piano s'intreccerà – quanto alla *governance* – sia con le fonti di disciplina del semestre europeo, dunque con la legge di contabilità l. n. 196 del 2009, sia con le connesse disposizioni dei regolamenti parlamentari e con la l. n. 243 del 2012. Quanto alla *governance* si riproporrà nuovamente la *vexata quaestio* dell'impatto sull'autonomia finanziaria regionale che il semestre europeo ha già – costantemente – prodotto. Infine, le norme di *governance* del Piano si sovrappongono sia con le norme di procedura che, ai sensi dell'art. 117 c. 5° Cost., disciplinano fase ascendente e fase discendente del processo d'integrazione europea (l. n. 234 del 2012)²⁸ e con le altre “leggi periodiche”²⁹, come la legge sulla concorrenza, che intercettano, peraltro, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 c. 2° Cost.).

Andrà in particolare valutato quanto il “modello PNRR” possa essere compatibile con le competenze regionali, problema peraltro già presente nel “modello” delle leggi periodiche di cui si è detto³⁰.

Sul piano dei vincoli politico-programmatici, invece, il PNRR presenta delle peculiarità quanto alle problematiche che porranno le misure legislative di “riforma” che esso prevede.

Infatti, è appena il caso di ricordare, ancora una volta, che il Piano è un atto con cui si dà attuazione ai vincoli europei che regolano l'accesso al *Recovery and Resilience Facility* ed è opportuno sottolineare alcuni elementi di contesto e alcuni tratti caratteristici del Piano per poter esprimere delle valutazioni sull'impatto politico-programmatico che esso produce e sulle conseguenti dinamiche del sistema delle fonti.

²⁷ Corte cost. n. 399 del 1987; n. 382 del 1993; n. 224 del 1994; n. 389 del 1995. Ma, soprattutto, Corte cost. n. 126 del 1996: «le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, [...] normative statali derogatrici del quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne [...] Nel primo caso, l'accentramento delle funzioni presso l'amministrazione statale è stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento “a un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri” e, nel secondo, la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione, si è imposta - secondo quanto risulta dalla norma comunitaria - sia per la richiesta “unicità” dell'attività programmatica e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa “decisione unica” da parte della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione delle proposte nazionali.». La disciplina del PNRR assomiglia per certi aspetti a questa seconda ipotesi.

²⁸ Su cui P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837.

²⁹ Su cui F. RIMOLI, *Leggi a ciclo annuale e vincoli al legislatore futuro: un profilo teorico*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2/2018.

³⁰ P. CARETTI, *Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 554; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in *ivi*, 2007, 433.

Innanzitutto il PNRR va collocato in una fase della esperienza repubblicana in cui, sul piano normativo, è emersa in tutta evidenza la forza trainante della decretazione d'urgenza nell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo³¹.

Da questo punto di vista, non è una sorpresa che le fonti che disciplinano i processi di attuazione del PNRR (la *governance*) siano proprio dei decreti legge³² e che i decreti legge siano anche indicati fra le fonti previste *nel* PNRR per dar corso alle riforme. A tal riguardo, come si è già visto per le fonti UE che riguardano la formazione e l'attuazione del PNRR, va considerato che le dinamiche delle fonti "di disciplina" dell'attuazione del Piano si muovono sulla scia della risposta normativa all'emergenza pandemica, in cui è stata proprio la decretazione d'urgenza a costituire il perno del sistema delle fonti di governo della pandemia, definendo di fatto un processo decisionale che si snodava attraverso una "catena" di atti (normativi e amministrativi) di cui l'Esecutivo definiva l'anello primigenio e innestava altri atti di governo del rischio sanitario³³. Questa impostazione, per certi versi, si è ribaltata sul *governo* dell'emergenza economica e finanziaria originata dalla stessa pandemia e su questo tratto delle prassi normative sarà necessario svolgere alcune considerazioni critiche.

Così, vi sono due possibili chiavi di lettura dei rapporti fra fonti e Piano.

Secondo una prima prospettiva, sarebbe l'emergenza pandemica con le sue dinamiche normative a proiettarsi sull'emergenza economica e finanziaria in atto e dunque ci si troverebbe dinanzi ad una "crisi" che trasfigura momentaneamente il sistema delle fonti. La crisi avrebbe inevitabilmente investito la tenuta della forma di governo e del tipo di stato (in particolare, il potere normativo del Parlamento ed il modello del regionalismo cooperativo). Se così fosse, al superamento della crisi *dovrebbe* (il condizionale è d'obbligo) corrispondere una graduale "normalizzazione" delle torsioni del sistema delle fonti che si sono registrate nel 2020 e nel 2021.

Secondo un'altra chiave di lettura, invece, il PNRR e le "sue" fonti, rifletterebero una linea di tendenza irreversibile, secondo cui le fonti della politica economica e finanziaria divengono essenzialmente fonti *sostanzialmente governative* perché chiamate – dal diritto UE – a riflettere, nei contenuti, l'indirizzo politico in materia economico-finanziaria definito dal Governo nella dialettica con l'Unione europea.

Sul piano della prassi legislativa, dunque, nell'attuazione del PNRR, il primato del diritto UE si spiegherebbe in modo rafforzato, rispetto a quanto avveniva in passato, nel processo di attuazione di obblighi europei discendenti dalle misure anti-crisi.

Da questo punto di vista, una serie di distorsioni del sistema delle fonti sarebbero l'effetto *necessitato* dall'esigenza di dare attuazione ai vincoli europei.

³¹ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, cit., F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it* 1/2022.

³² Dd.II. nn. 77, 80 e 152 del 2021.

³³ A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC* 2/2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*; E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?* in *Quad. cost.* 2020, 727 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, 2/2021.

Ci si riferisce in particolare ad una serie di nodi problematici.

Viene in rilievo, innanzitutto, la limitata precettività dei regolamenti parlamentari e dei controlli interni al procedimento legislativo, che registrano l'incapacità di attenuare la distanza fra testo costituzionale e prassi normative, con riferimento agli artt. 70, 72, 76, 77, 81 e 117 Cost. e la centralità del Governo "in" Parlamento nella definizione dei contenuti delle leggi (specialmente delle leggi di bilancio e dei collegati).

In secondo luogo, si registra una *nuova stagione* di "abusi" della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa³⁴.

Da quest'ultimo punto di vista, rispetto alle fonti, ci si trova dinanzi alla conclamata trasformazione della natura dei decreti legge e dei decreti legislativi in provvedimenti *omnibus*, pienamente concorrenziali e sostanzialmente fungibili rispetto alla legge. Ciò è dovuto anche alla difficoltà ad attivare in modo sinergico la rete dei controlli esterni al procedimento legislativo (Capo dello Stato e Corte costituzionale) per contenere prassi legislative devianti della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa³⁵.

Infine, emerge con evidenza il tentativo del legislatore statale di auto-attribuire alle fonti *del* PNRR, l'effetto di poter comprimere le competenze normative delle Regioni, in ragione della circostanza che si disciplinano oggetti normativi legati all'attuazione di "obblighi comunitari" ai sensi dell'art. 117 Cost. (specialmente dei commi 1°, 2° lett. a), b), e), m); 5°).

Il tema è dunque quello di inquadrare queste prassi nell'ambito dei parametri normativi dell'Unione europea, verificando se, con riferimento alle fonti si sia in presenza di una dimostrazione *pratica* della tesi per cui: «il sistema delle fonti normative non è, di conseguenza, ordinabile secondo un'astratta gerarchia formale, costruita sulla base dell'equivalenza tra *forza* e *forma* dell'atto, ma piuttosto alla stregua di una "gerarchia di contenuti" (...), ove il valore della fonte, a prescindere dal suo procedimento di formazione, è dato dalla capacità di imporre condizioni procedurali o limiti sostanziali ad altre fonti, che per ciò stesso ne risultano subordinate»³⁶.

Le fonti *del* PNRR sono strutturate come se la disciplina sulla *governance* del Piano non fosse altro che la conseguenza *inevitabile* del processo d'integrazione europea: sarebbe il diritto UE a tramutare i poteri normativi del Governo in poteri di intervento nel procedimento di formazione della legge, qualificando le attribuzioni del Governo in materia d'indirizzo politico

³⁴ Secondo la ricostruzione di A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, Padova, 1997. Si vedano poi L. CARLASSARE, *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi*. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso, Pisa, 2006, 155 ss.; G. SILVESTRI, "Questa o quella per me pari sono...". *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, ivi, 173 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003. Per le deleghe legislative si vedano almeno C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa*, Padova, 2001; AA.VV., *La delega legislativa*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, 2009; E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, 2009.

³⁵ M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo*, cit; Cfr. le recenti prassi presidenziali, e, in particolare la Lettera ai Presidenti dei due rami del Parlamento e del Consiglio dei ministri in materia di decreti legge del Capo dello Stato (23.7. 2021), oltre al messaggio alle Camere in occasione del giuramento come Capo dello Stato di Sergio Mattarella (II mandato) in cui si afferma che «[a]ppare anche necessario un ricorso ordinato alle diverse fonti normative, rispettoso dei limiti posti dalla Costituzione».

³⁶ G. SCACCIA, *Sindacato accentrato*, cit., 244 che richiama il noto scritto di V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss., spec. 779.

e i poteri normativi che discendono dagli artt. 76 e 77 Cost. come l'unica *efficace* catena di trasmissione dell'indirizzo politico UE e del suo precipitato normativo (le fonti UE di *Next Generation EU*) nel diritto interno³⁷.

Da questo punto di vista, il PNRR avrebbe solo accentuato «un fenomeno, peraltro già da tempo in atto, di *unificazione* delle istituzioni»³⁸.

Ma è *solo* l'accentuazione di un fenomeno già in atto quella che si osserva?

A ben vedere, da un lato, gli strumenti di finanziamento delle politiche UE anti-crisi che hanno condotto al PNRR, intercettano non solo tutta l'area della tradizionale "politica economica" (fattori di produzione), la programmazione finanziaria (politica di bilancio), ma anche settori materiali dell'ordinamento direttamente collegati ai diritti sociali ed ai rapporti etico-sociali (istruzione, salute, rapporti familiari, quest'ultimi con riferimento alle misure volte a ridurre il *gender gap* e le *disuguaglianze*: l'inclusione), che sembrano preludere alla definizione di un *welfare* sostenibile e generativo³⁹. Dall'altro, le diverse condizionalità europee mirano a rafforzare la capacità d'incidenza dell'indirizzo politico europeo (che le vecchie condizionalità di bilancio non avevano efficacemente prodotto) per assicurare la resilienza, *rectius* la irreversibilità dell'integrazione europea e al contempo la trasformazione dei sistemi economici.

Vanno ora richiamati alcuni tratti caratteristici del PNRR. Esso è un atto d'indirizzo politico la cui base politica si dissolve nell'accordo di maggioranza larghissima che sostiene l'attuale governo "tecnico", fortemente sostenuto da un Presidente della Repubblica giunto al suo secondo mandato. Il Piano è stato definito e vi si dà attuazione in un momento in cui i partiti e i movimenti che hanno una loro proiezione in Parlamento vivono una trasformazione delle *leadership* e delle loro piattaforme programmatiche.

Nonostante ciò, il PNRR si proietta prima ed oltre la formula politica che sorregge la maggioranza di governo: i suoi contenuti si legano strettamente con l'indirizzo politico in materia economico-finanziaria definito durante il semestre europeo pre-covid (2019) e richiamato anche nelle raccomandazioni *country specific* del 2020 e hanno una proiezione temporale post-legislatura, vincolando le future maggioranze politiche nella sua attuazione e determinando obblighi finanziari nei confronti dell'Unione anch'essi con una proiezione temporale che giunge sino al 2026. Non va inoltre dimenticato che la restituzione dei prestiti accesi per finanziare con le risorse europee il PNRR ridurrà lo spazio di manovra finanziaria dello Stato e potrebbe avere dei riflessi anche sul versante della sostenibilità del debito pubblico nel medio-lungo periodo⁴⁰.

³⁷ cfr. C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 749; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401; P. CARETTI, *La l. 234/2012*, cit.; G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Cortecostituzionale.it*, Atti del seminario 2013; A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale*, 30 novembre 2016 in *Diritti regionali* 1-2017.

³⁸ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 715, spec. 718; A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 43.

³⁹ C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un "welfare state sostenibile": il "welfare generativo"*, in *Dir. società*, 2014, 19 ss..

⁴⁰ Questo aspetto sarà fortemente condizionato dall'evoluzione dello scenario di politica monetaria dovuto anche alla crescita dell'inflazione e a possibili "tensioni" sugli *spread* fra i titoli di stato degli Stati membri dell'Unione europea.

Il Piano, in altri termini, abbraccia deliberazioni politiche di maggioranze diverse (maggioranza 2019 e governo in carica in quel semestre europeo) e si proietta oltre la conclusione della legislatura in corso, incidendo su una serie di cicli di bilancio ed almeno su due legislature.

Quanto all'ampiezza degli oggetti, esso abbraccia materie direttamente o indirettamente collegate alla politica economica, dilatandone a dismisura i contenuti, riflettendo così quell'idea unificante del diritto dell'economia e della funzione d'indirizzo politico⁴¹. A questo riguardo, bisogna interrogarsi se la vicenda del PNRR si iscrive in una «crisi del “sistema normativo”, ivi compresa la Costituzione [...] dovuta all'attacco della concezione delle fonti del diritto, alla perdita di centralità del Parlamento, all'emergere del fenomeno governativo se non addirittura della vera e propria “governance”»⁴².

2.1. La governance del piano e le Autonomie

È noto che i decreti legge 76, 77, e 152 del 2021⁴³ recanti la *governance* del PNRR e le prime misure di semplificazione amministrativa e d'intervento sulla giustizia⁴⁴, si autoqualificano come ascrivibili a competenze legislative esclusive dello Stato ed applicabili anche alle Regioni speciali⁴⁵.

Con specifico riferimento al d.l. n. 77 del 2021 è evidente la tendenza all'accentramento della *governance* sul livello statale, individuandone il fulcro nella Presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁶, confermando l'impressione della riemersione dell'indirizzo politico normativo di ascendenza mortatiana.

Andrà dunque valutato, in concreto, quanto tale disciplina si possa porre in linea con le previsioni costituzionali sulla struttura e le funzioni del Governo⁴⁷. Peraltro, nulla di adeguato

⁴¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, I, 336 ss. e II, 1976, 645; T. MARTINES, (voce) *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, XXI, 134, spec. 146 e 152 ss.

⁴² E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: strumento di unificazione*, in *Dir. economia*, vol. 28 n. 88 (3-2015), 507, spec. 518.

⁴³ Il d.l. n. 76 del 2021 conv. con mod. ed int. da l. n. 120 del 2021 (è noto come *decreto semplificazioni*); il d.l. n. 77 del 2021 conv. con mod. ed int. da l. n. 108 del 2021 (ed è noto come *decreto legge sulla governance del PNRR*); il d.l. n. 152 del 2021 è conv. con mod. ed int. da l. n. 233 del 2021 (ed è noto come *decreto semplificazioni bis*). Va anche considerato il d.l. n. 59 del 2021 *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, conv. con mod. e int. dalla L. n. 101 del 2021

⁴⁴ Per le misure sulla giustizia non si pongono particolari problemi relativi alla violazione delle competenze regionali.

⁴⁵ Per il d.l. n. 77 del 2021, si richiamano l'art. 117 c. 2° lettere a), b), e), m) Cost.

⁴⁶ L'art. 1 c. 3 d.l. n. 77 del 2021 autoqualifica le disposizioni del d.l. come «direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241» ed «adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva [...] di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e [...] dell'art. 117, secondo comma, lettera m) ». A ciò si aggiunga il richiamo ad uno specifico *interesse nazionale*. Inoltre, nell'art. 2 c. 2 lett. a) d. l. n. 77 del 2021 riecheggiano anche i poteri d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni con riferimento al Piano, con una disciplina di livello primario.

⁴⁷ Si vedano sul punto G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361, spec. 366 e, sul versante dei raccordi con le Regioni, R. BIN,

alle dimensioni che ha l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni sembra essere stata prevista, identificando anche le misure legislative *nel* PNRR solo con le fonti statali. Al più, le Regioni potranno essere chiamate o ad intervenire nella definizione di una legislazione integrativa-attuativa delle fonti statali o ad operare, come soggetti attuatori, nell'esercizio di funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dal livello statale⁴⁸. Il che appare invero non coerente anche con i principi costituzionali che sorreggono i modelli procedurali sottesi all'impianto della stessa l. n. 234 del 2012 in tema di *responsabilità* per il rispetto del diritto UE e per lo svolgimento, in particolare, della programmazione sui fondi UE⁴⁹. Per inciso, la disciplina della l. n. 234 del 2012 può ben costituire un *termine di confronto* per svolgere un eventuale sindacato di ragionevolezza sulle specialissime procedure previste dalla normativa sulla *governance* del PNRR.

Il legislatore ha significativamente previsto *deboli forme di coinvolgimento delle Regioni, attraverso il sistema delle Conferenze* o, valorizzando la Conferenza dei Presidenti delle Regioni⁵⁰, mentre sarebbe necessario, per assicurare il pieno rispetto del principio di leale collaborazione⁵¹, un più ampio coinvolgimento del sistema delle Conferenze nella forma delle intese⁵².

La *giustificazione* di tale opzione normativa si rinviene essenzialmente nella necessità e nell'urgenza di assicurare primato ed uniforme ed efficace esecuzione al diritto UE⁵³.

Ora che questo impianto sia l'unico possibile nel quadro dei vincoli sovranazionali è tutto da dimostrare.

La diffusa convinzione che il diritto dell'Unione europea consenta di comprimere in modo indiscriminato l'autonomia regionale e le attribuzioni del Parlamento andrebbe sottoposta ad un supplemento di riflessione⁵⁴, considerando che il Trattato di Lisbona ha traslato sul diritto primario dell'Unione alcuni principi, fra i quali il rispetto dell'identità costituzionale degli

Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani, cit., spec. 52 ss. e A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021

⁴⁸ Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in questa *Rivista*, 2022; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni* 1-2/2021, 139, spec. 150.

⁴⁹ Art. 2 c. 5 d.l. n. 77 del 2021.

⁵⁰ Si rinvia a M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit., per l'analisi dell'impianto del d.l. n. 77 del 2021.

⁵¹ C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni* 1-2/2021, 169 ss.

⁵² Per la fase ascendente la giurisprudenza costituzionale appare non costante. In senso limitativo Corte cost. n. 272 del 2005 (con l'eccezione della consultazione successiva, su cui anche Corte cost. n. 196 del 2004), *contra* Corte cost. n. 251 del 2016 e, nella legislazione cfr. art. 2 c. 3 d.lgs. 281 del 1997.

⁵³ Art. 1 c. 2 d.l. 77 del 2021. Cfr. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., 723, M. CECCHETTI, *L'incidenza*, cit. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., 237-250, S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO, ult. cit., 257 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in questa *Rivista* 4/2021.

⁵⁴ Si seguono le opinioni di G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea* in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018, 37; AG Bobek Concl 16 luglio 2020 causa C-352/19P *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*; CGUE sent. 12 giugno 2014 causa C-156/13 *Digibet e Albers*.

Stati⁵⁵ e il «valore» dello Stato di diritto, che, proprio nel quadro delle condizionalità europee di attuazione del quadro finanziario pluriennale, assume un rilievo particolare⁵⁶.

Sul piano delle garanzie costituzionali, stato di diritto e identità costituzionale potrebbero essere integrati nei parametri di costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge attuativi del Piano o che disciplinano la sua *governance*.

Questo è possibile perché il sistema dei controlli costituzionali vede ormai la Corte costituzionale come *giudice europeo*⁵⁷. A ben vedere, in effetti, anche gli artt. 2 e 4 par. 2 TUE hanno *sostanza* costituzionale e devono dunque essere interpretati poggiando sulle tradizioni costituzionali degli Stati membri⁵⁸.

Inoltre, il giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità⁵⁹ dovrebbe consentire di scrutinare norme statali di attuazione dei vincoli europei di finanza pubblica che limitano l'autonomia normativa e amministrativa e finanziaria delle Regioni⁶⁰.

3. Una legislazione “vincolata” o “programmata” dal diritto UE? Gli indicatori di monitoraggio e valutazione del Piano

Seguendo uno dei fili rossi che hanno caratterizzato gli studi sulle fonti nell'ordinamento costituzionale italiano, quest'analisi riflette sul tema considerando lo stretto nesso fra *sistema* delle fonti, forma di governo e tipo di stato, considerando in particolare gli effetti del processo d'integrazione europea⁶¹.

Il primo interrogativo che ci si è posti è se bisogna considerare le fonti indicate nel PNRR come forme di legislazione vincolata o come strumenti di attuazione degli obblighi europei assunti con l'approvazione del Piano con la decisione di esecuzione del Consiglio⁶².

È quindi necessario inquadrare le previsioni del Piano relative alle misure legislative nel contesto delle norme sul monitoraggio e la verifica dell'attuazione del Piano.

⁵⁵ Art. 4 par. 2 TUE. Cfr. M. CARTABIA, “Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali, in *DUE*, 2005, 582 e A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*. *Primaute vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1309.

⁵⁶ Art. 2 TUE.

⁵⁷ Così A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., 15 e 17.

⁵⁸ Corte cost. n. 269 del 2017; n. 20 del 2019; n. 11 del 2020. Sulla possibilità di estendere il modello di integrazione fra parametro interno e parametro UE S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2019; rileva l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tale direzione G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in *Forum di Quad. cost.* 2/2020.

⁵⁹ Corte cost. nn. 13 del 2017 e 57 del 2019 su cui G. RIVOCCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giur. cost.*, 2019, 804 ss

⁵⁹ G. RIVOCCHI, *Quando l'impiego*, cit.

⁶⁰ C. cost. n. 62 del 2020.

⁶¹ Da ultimo, A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, che verrà pubblicata in *Rivista Gruppo di Pisa*.

⁶² *Supra* par. 2.

Il reg. UE 2021/241 centra il monitoraggio e la valutazione del PNRR sulla dialettica Governo-Commissione europea e sull'intervento del Consiglio su proposta della Commissione in caso di mancata sua attuazione⁶³.

Gli indicatori sulla base dei quali effettuare il monitoraggio⁶⁴ sono stabiliti dalla Commissione mentre i dati da sottoporre a valutazione sono trasmessi dagli Stati (per le misure di spesa anche dai soggetti attuatori)⁶⁵. Gli Stati avranno poteri di interlocuzione con la Commissione relativamente all'applicazione di indicatori comuni e, in ogni caso, «dovrebbe essere possibile per lo Stato [...] concordare alcune modalità operative di natura tecnica, per definire nel dettaglio alcuni aspetti relativi all'attuazione quali calendari, indicatori dei traguardi e degli obiettivi e accesso ai dati sottostanti. Per garantire che le modalità operative rimangano pertinenti in funzione delle circostanze durante l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, è opportuno prevedere la possibilità di modificare di comune accordo gli elementi di tali modalità operative»⁶⁶. Va sottolineato, anche, che la Commissione valuta gli indicatori individuati dallo Stato nel Piano nella fase che precede l'approvazione dello stesso⁶⁷ e che li individua, successivamente, negli accordi operativi relativi alla sua attuazione⁶⁸.

L'impressione che dunque si trae è la seguente: i processi normativi collegati al *Recovery* sono modulati su un preciso modello di riferimento, quello del semestre europeo⁶⁹ che viene rafforzato⁷⁰.

Infatti, nel modello del semestre europeo è già presente una sorta di affiancamento dei Governi nazionali nella progettazione della manovra finanziaria⁷¹. Il potenziamento del modello deriva dall'incremento quantitativo e qualitativo dei vincoli alla programmazione ed al monitoraggio e verifica delle misure d'intervento dello Stato⁷².

La presenza nel Piano di indicazioni più o meno puntuali del tipo di fonte e dell'orizzonte temporale nel quale si prevede di produrla o dei suoi contenuti non sono affatto indifferenti nell'impianto del Piano, dato che queste indicazioni sono state inserite per definire lo strumento più adatto a raggiungere gli obiettivi previsti dal Piano.

⁶³ Cfr. spec. art. 24 reg. UE 2021/241.

⁶⁴ Per queste considerazioni L. D'AMBROSIO, *Le autonomie locali dall'emergenza al PNRR*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1-2022, par. 1.3. ove si sottolinea il tema della *fragilità statistica* del Paese e le conseguenze che ha l'affidabilità dei dati per il monitoraggio e la valutazione del PNRR (specialmente della spesa).

⁶⁵ Considerando nn. 63-66 reg. UE 2021/241.

⁶⁶ Considerando n. 70 corsivo aggiunto.

⁶⁷ Art. 18 par. 4 lett. p) reg. UE 2021/241.

⁶⁸ Art. 20 par. 6 reg. UE 2021/241.

⁶⁹ F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1425, spec. 1434; ID., *Le trasformazioni*, cit., 9; ID., *Indirizzo politico*, cit., nota 6.

⁷⁰ Ad esempio, si consideri che già al fine di monitorare l'attuazione dei precedenti PNR presentati nell'ambito del semestre europeo era stato immaginato a livello interno un meccanismo di monitoraggio dell'attuazione del programma di Governo attraverso la piattaforma *Monitor*. Si veda sul punto G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di governo. L'esperienza del Governo Renzi*, in G. GRASSO, *Il governo tra tecnica e politica*, cit., 153, spec. 158-163.

⁷¹ Si noti che già quel modello, secondo la dottrina, aveva comportato un mutamento di paradigma nella natura del programma di governo e nel *monitoraggio* della sua attuazione. Cfr. G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di governo*, cit.

⁷² In particolare ci si riferisce al livello di dettaglio richiesto nello strutturare il Piano nazionale di ripresa e resilienza ed all'esercizio delle successive attività di monitoraggio e verifica della sua attuazione previste dal reg. UE 2021/241.

Ma nel processo di monitoraggio del *Recovery*, laddove gli strumenti di attuazione del PNRR sono misure legislative, il Governo presenta la *misura* come esposta ad un particolare *fattore di rischio*, quello derivante dal procedimento legislativo, che potrebbe incidere sul raggiungimento delle varie *milestones* del Piano⁷³. D'altro canto, il Parlamento sottolinea che l'avvenuta adozione delle misure legislative non consente di esprimere alcuna valutazione in riferimento all'avvenuto raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi dello stesso, perché questo è sottratto alla cognizione dello stesso Parlamento essendo oggetto di un processo di interlocuzione fra Governo e Istituzioni UE.

Dunque, le fonti *nel PNRR*⁷⁴, non rilevano e non vengono monitorate e valutate sul piano della loro *legittimità* rispetto alle norme UE cui dovrebbero dare *piena* attuazione (specialmente se previste per *implementare* delle direttive)⁷⁵ e sono soltanto tecniche giuridiche strumentali alla *soddisfacente* attuazione del PNRR, di cui devono garantire tempestiva e piena *implementazione*: sono assunte come dati da valutare secondo precisi indicatori di monitoraggio del Piano e la loro valutazione non è affatto semplice da realizzare dato che gli indicatori di monitoraggio e valutazione non sono così precisi come quelli utilizzati per valutare l'impatto degli investimenti. Questo è un punto di estremo interesse.

Nel Piano, la sezione dedicata agli indicatori si disaggrega pure l'analisi dell'impatto degli investimenti rispetto a quello delle riforme e cambiano gli indicatori utilizzati.

Per le riforme si premette che si utilizza il *modello QUEST* per le previsioni e si afferma che: «[d]ato il grado di astrazione, le riforme strutturali in genere non possono essere innestate direttamente nel modello, ma occorre tradurle in variazioni di parametri dei modelli stessi. [...] *Si tratta di valutazioni condizionate alla qualità e all'effettiva attuazione dei provvedimenti e pertanto basate su ipotesi standard di efficacia*. Via via che le iniziative di riforma previste dal Piano saranno definite in dettaglio, sarà possibile formulare valutazioni quantitative più accurate dei relativi impatti, *pur con il margine di indeterminazione che deriva dalla traduzione di atti normativi in input per il modello*»⁷⁶.

Il Governo ha poi evidenziato – nel DEF 2022 – che *l'impatto di alcune* misure legislative del PNRR sulla *crescita* economica è difficilmente quantificabile affermando che il tipo di indicatori che lo stesso Governo utilizza per prevedere l'impatto in termini di crescita di punti percentuale del PIL delle riforme non è così *robusto*⁷⁷.

Dunque, le fonti previste dal PNRR per attuare le riforme che esso prevede non solo espongono il piano a “rischi” di attuazione peculiari ma la “stima” del loro impatto sulla crescita

⁷³ Cfr. le tabelle *Traguardi, obiettivi e scadenze per il monitoraggio e l'attuazione degli interventi del PNRR* presenti nel portale *Italiadomani.gov.it* che contiene gli open data sul PNRR, curato dal Governo italiano <https://italiadomani.gov.it/strumenti/documenti/archivio-documenti/traguardi--obiettivi-e-scadenze-per-il-monitoraggio-e-l-attuazione.html?keep>.

⁷⁴ PNRR, 248-253. Si utilizzano gli strumenti previsionali del modello QUEST e MACGEM-IT

⁷⁵ Un esempio potrebbe essere quello della riforma di contabilità di cui a p. 78 del PNRR o quello delle semplificazioni laddove prevedono degli interventi sui contratti pubblici.

⁷⁶ PNRR, 262, corsivi aggiunti.

⁷⁷ DEF 2022 su PNRR e riforme, a pagina 392: «è possibile individuare obiettivi quantitativi e per le quali le ipotesi necessarie per le *simulazioni sono meno arbitrarie e più robuste.*» (corsivo aggiunto).

è difficile da quantificare: le riforme, quindi, consentono *i maggiori margini di flessibilità* nella valutazione della *resa* del Piano⁷⁸.

Così, più che di legislazione *vincolata*, dunque, si tratterebbe di legislazione *programmata*.

Si deve, a questo punto, valutare se il programma legislativo che è previsto dal Piano ha una sua razionalità e coerenza rispetto ai parametri costituzionali che disciplinano le fonti primarie e se si avvicina a *modelli* di disciplina delle fonti secondarie che sono ritenuti compatibili con il principio di legalità⁷⁹, oppure se determina delle ulteriori torsioni nel sistema delle fonti che mostrano, in particolare, la difficoltà del Parlamento di mantenere «la sua fondamentale funzione di confronto e di mediazione»⁸⁰.

4. Le fonti per l'attuazione del PNRR: sul metodo dei processi normativi

È poi osservando le fonti scelte per dare attuazione *alle riforme* previste dal PNRR che si può valutare se il processo di attuazione del Piano segna una «discontinuità nel metodo»⁸¹ che ha portato alla torsione del sistema delle fonti in chiave euro-governativa prima e, soprattutto, durante la pandemia.

In particolare, una forte discontinuità nel metodo implicherebbe *nuove prassi normative* che attenuino quella che appare come *piena fungibilità* fra decreto legge e legge o il massiccio ricorso alle deleghe legislative secondo uno schema di una legislazione *non autoapplicativa*⁸² e che assicurino il rispetto della distribuzione costituzionale dei poteri normativi fra Stato e Regioni ed una normazione secondaria costruita al fine di assicurare il rispetto del principio di legalità, della certezza del diritto, della chiarezza normativa⁸³.

⁷⁸ C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisioni di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020 e L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo fra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016.

⁷⁹ Tenendo fermo come punto di partenza quanto sia difficile ricostruire un *sistema* delle fonti organizzando per tipi e modelli le singole fonti, su cui E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017; e l'affresco tracciato da P. CARETTI, *Le leggi statali*, in M. SICLARI (a cura di), *Il Pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, 169 ss. Sempre nello stesso volume si veda in particolare il dibattito in esso racchiuso fra F. MODUGNO, A. RUGGERI, A. PIZZORUSSO.

⁸⁰ P. CARETTI, *Le leggi statali*, cit., 178.

⁸¹ L'espressione è tratta da N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazioneincammino.it*, 5 gennaio 2022, 11-12 il quale ritiene che vi sia discontinuità soprattutto con riferimento al ricorso delle deleghe legislative.

⁸² Espressione utilizzata da C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, nota 18. Vi sono stati casi di deleghe legislative di cui si è anticipato l'esercizio con decreto legge, come nel caso delle "misure ponte" sull'assegno unico di cui al d.l. n. 79 del 2021. In riferimento al d.l. n. 80 del 2021 G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio... Note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un "anomalo" regolamento in delegificazione*, in *Osservatoriosullefonti*, 1/2022, spec. par. 2.

⁸³ Sul tema le conclusioni di E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 303 ss. e come punti di partenza M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché funziona*, Roma-Bari, ed. 2010, cap. IV, par. 5.

Qui ci si concentrerà soltanto su alcune riforme previste dal PNRR, ritenute esemplificative della scelta di precisi *metodi* della normazione euro-nazionale, di cui va vagliata la compatibilità con il quadro costituzionale.

Veniamo innanzitutto al *metodo* nell'uso delle deleghe legislative.

Il Piano prevede l'utilizzo di deleghe legislative per dar corso alle *riforme orizzontali*.

Lasciando da parte quelle sulla *giustizia*, che dal punto di vista del *metodo* sembrano piuttosto in linea con le prassi degli ultimi decenni⁸⁴, sono le *riforme abilitanti* a presentare gli aspetti più problematici.

In generale, per queste riforme è previsto o l'utilizzo integrato di decreti legge e deleghe legislative o il ricorso esclusivo alla decretazione d'urgenza laddove si tratti di incidere su norme che ostacolano gli investimenti previsti dal PNRR. In particolare, si prevede e si è realizzata la combinazione di decreti legge e deleghe legislative. Le deleghe legislative sono concepite come effetto dell'iniziativa legislativa governativa e mirano alla semplificazione e razionalizzazione della legislazione. Il PNRR sviluppa così una forma di raccordo fra decreto legge, legge di delega e decreto legislativo: l'emanazione di decreti legge definisce gli «interventi di semplificazione più urgenti» (prima metà del 2021)⁸⁵; successivamente si procede all'approvazione di leggi di delega (esitate dal Parlamento a valle dell'adozione di disegni di legge d'iniziativa governativa) o alla presentazione di disegni di legge delega entro il 2021⁸⁶. Nel corso del 2022 si procede all'approvazione delle leggi di delega ed all'adozione dei decreti legislativi.

Questo modello viene proposto in materie strategiche per l'attuazione del PNRR: le semplificazioni aventi ad oggetto la materia dei contratti pubblici e le semplificazioni e razionalizzazioni della normativa in materia ambientale. Per queste ultime, in particolare, il PNRR prevede generici interventi «in via d'urgenza»⁸⁷, da realizzare con decreto legge e solo successivamente l'approvazione di leggi di delega da presentare in Parlamento nel 2021, cui dare svolgimento entro il 2022. Mentre, con riferimento alla legge di delega sui contratti pubblici, si rileva una particolarità dato che è presente l'indicazione, all'interno dello stesso PNRR dei «più importanti principi e criteri direttivi»⁸⁸ unitamente a quella del termine per il Governo, relativo alla presentazione del disegno di legge delega. Le riforme in materia di contratti pubblici sono state attuate introducendo dapprima, con d.l. n. 77 del 2021 alcune misure in materia di revisione della disciplina dei contratti pubblici⁸⁹ mentre il disegno di legge delega in materia di contratti pubblici è attualmente all'esame della Camera dei Deputati⁹⁰.

⁸⁴ PNRR 59-67. Per una panoramica si rinvia a Si rinvia a G. VERDE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia*, cit., e i relativi pareri del CSM in <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/pareri-sulla-riforma-dell-ordinamento-giudiziario-ac-2681->

⁸⁵ PNRR, pagina 68.

⁸⁶ PNRR, pagina 68.

⁸⁷ In materia di contratti pubblici, in questo caso volti a *rafforzare* le semplificazioni di cui al d.l. n. 76 del 2020 al fine di *prorogarne* l'efficacia sino al 2023, in materia ambientale si prevede l'adozione delle misure con decreto legge entro maggio 2021.

⁸⁸ PNRR, 70-71.

⁸⁹ Artt. 47-53 d.l. n. 77 del 2021.

⁹⁰ Nel testo presentato dal Governo conteneva un unico articolo contenente una delega ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di contratti pubblici. Per un'analisi dei contenuti del disegno riformatore S. D'ANCONA, *La progettazione nei lavori pubblici: quadro attuale e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 3/2022

Ora, la stretta interrelazione fra decreto legge e deleghe legislative s'inscrive nella tendenza a utilizzare la decretazione d'urgenza per realizzare riforme che mirano a produrre effetti nel medio-lungo periodo, ma qui giunge a ritenere pienamente fungibile il *continuum* decreto-legge e legge di conversione con quello fra legge di delega e decreto legislativo. Ciò sollecita un'attenzione critica rispetto a tale approccio in relazione all'art. 72 c. 4° Cost.⁹¹. Inoltre, questo *metodo della legislazione* esso non tiene pienamente conto della lesione che arreca alle competenze delle Regioni.

Laddove invece si è ritenuto necessario rendere efficaci in modo rapido alcune misure d'investimento nell'immediato con interventi di semplificazione sul quadro normativo è stato previsto soltanto il ricorso al decreto legge⁹².

Quanto alle misure relative alla coesione territoriale in riferimento alle incentivazioni alle imprese è previsto il ricorso alla legge, anche questa su iniziativa governativa⁹³. Gli interventi più rilevanti, da questo punto di vista riguardano le Zone Economiche Speciali e i poteri dei loro Commissari⁹⁴ e la cosiddetta *clausola del 40%* prevista all'art. 2 c. 6 *bis* d.l. n. 77 del 2021 come modificato dalla l. n. 108 del 2021 di conversione, che impone alle Amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Piano l'allocazione di un minimo del 40% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno⁹⁵. Entrambi questi tipo d'interventi, sul piano del metodo, non sembrano porre particolari problemi.

Quando invece il Piano mira a ridefinire la cornice normativa in materia di concorrenza esso recupera il modello della legge periodica. Ci si riferisce in particolare all'espresso richiamo nel Piano alla legge annuale per il mercato e la concorrenza⁹⁶.

Il disegno di legge sulla concorrenza, ancora all'esame in Parlamento, è uno dei più articolati e problematici. Fra le svariate deleghe da esso previste si segnalano innanzitutto quelle ad adottare uno o più decreti legislativi per procedere ad una nuova ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private al fine della semplificazione amministrativa⁹⁷. Per

⁹¹ Ed all'impostazione degli artt. 15 e 16 della l. n. 400 del 1988, cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica*, cit.

⁹² È il caso delle semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e degli interventi di rigenerazione urbana (*superbonus* edilizio), PNRR, 72.

⁹³ PNRR, 72 sugli aiuti e gli incentivi alle imprese con speciale riferimento al mezzogiorno.

⁹⁴ Molto chiara la scheda esplicativa sul portale del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale <https://www.ministroperilsud.gov.it/approfondimenti/zes/le-zes-nel-pnrr-la-riforma/#:~:text=Il%20Commissario%20straordinario%20pu%C3%B2%20assumere,tempestiva%20degli%20interventi%20del%20PNRR.>

⁹⁵ È previsto un meccanismo di monitoraggio ed il Dipartimento per le Politiche di coesione – Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha pubblicato la *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle Regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente* il 9 marzo 2022 (<https://politichecoesione.governo.it/media/2892/prima-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr.pdf>). Su PNRR e questione meridionale definisce i termini del problema l'Editoriale di S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it* 14/2021 e si rinvia alla relazione di G. FERRAIUOLO. In una prospettiva adesiva rispetto all'impianto del Piano, si veda A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 199.

⁹⁶ PNRR, 79-81. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 è all'esame del Parlamento. Il PNRR pone come traguardo l'entrata in vigore della legge per la fine del 2022. Il DDL, A.S. 2469 contiene una serie di deleghe oltre a quelle richiamate nel testo su semplificazioni e controlli (artt. 23 e 24).

⁹⁷ Art. 24 DDL AS 2469. Per un'analisi di prassi di tal genere si veda G. FONTANA, *Considerazioni critiche sul ruolo del Consiglio di Stato nella più recente attività di semplificazione normativa*, in *Federalismi.it Focus Fonti* nr. 3/2015.

l’emanazione dei decreti legislativi relativi a queste due deleghe sono previsti, oltre all’intesa in Conferenza unificata ed ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, anche il parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo ed altri aggravamenti procedurali precedenti all’emanazione del decreto legislativo.

I limiti ulteriori all’esercizio del potere legislativo delegato al Governo qui descritti, che evidentemente dovrebbero contro-bilanciare l’estrema ampiezza delle deleghe, pongono evidenti problemi di compatibilità con l’art. 76 Cost., anche considerando che la delegazione legislativa è, per sua natura, un processo di produzione normativa che presenta elementi di strutturale flessibilità: qui sembra profilarsi una profonda alterazione della dialettica Governo-Parlamento⁹⁸.

Nonostante ciò, nel dibattito scientifico sembra emergere una tendenza a rappresentare questo tipo di evoluzione della delega legislativa in senso sostanzialmente positivo. L’espansione dei limiti ulteriori, in particolare viene considerata come utile a rendere la delegazione legislativa uno strumento dinamico e flessibile per la realizzazione di importanti riforme in un quadro costituzionale in cui è necessario assicurare efficienza anche ai processi decisionali. Dunque, l’ampiezza delle deleghe viene considerata come una variabile necessaria delle dinamiche della delegazione legislativa, che può essere compensata dall’introduzione dei limiti ulteriori, fra cui quelli già indicati⁹⁹. Tuttavia deleghe così ampie segnano una distanza dall’impianto costituzionale sotteso agli articoli 70-77 Cost. e poggiano forse eccessivamente su “esigenze di funzionalità” del sistema delle fonti nell’attuale contesto politico-istituzionale.

Fra le altre deleghe appare particolarmente problematica anche quella sui servizi pubblici locali in cui la mera previsione di pareri in Conferenza potrebbe non essere sufficiente a fugare i dubbi di legittimità costituzionale sul piano della violazione del principio di leale collaborazione¹⁰⁰ o di altri titoli di competenza legislativa regionale¹⁰¹.

Sempre con riferimento alle deleghe previste nella legge sulla concorrenza, queste deleghe in tema di semplificazioni assumono un rilievo particolare, considerando anche che il PNRR mira ad intervenire sulla *better regulation*, tema anch’esso non nuovo¹⁰². Il Piano, da questo punto di vista, prova a riattivare, nello svolgimento di questa attività, i poteri d’impulso e monitoraggio del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL)¹⁰³. Allo stato non è possibile esprimere una valutazione sul successo delle *policy* sulla *better regulation* prospettate nel PNRR, non essendo possibile rinvenire, nelle

⁹⁸ Considerando poi che per assicurare la *better regulation* il piano valorizza molto il ruolo del DAGL.

⁹⁹ B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 107, spec. 166 ss.

¹⁰⁰ Cfr. Nota breve n. 377 di presentazione del provvedimento a cura del Servizio Studi del Senato.

¹⁰¹ C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, cit., 152.

¹⁰² P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2009; M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, cit.; in N. GRECO (a cura di), *Introduzione alla “Analisi di impatto della regolamentazione”*, Roma, 2003; in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, Milano, 2003; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.

¹⁰³ PNRR, 69. Cfr. E. ALBANESI, *L’ufficio per il programma di governo nella legislatura delle tre maggioranze*. En attendant una declinazione del programma in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche, in F. DAL CANTO, A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2022, 3 ss.

prassi, elementi sufficienti per svolgere una riflessione sulla *novità* del Piano rispetto ai precedenti tentativi di miglioramento della qualità della regolazione. Ciò che sembra però emergere dal testo del Piano è che si mira a realizzare, a livello interno, quell'*Impact assessment* con riferimento alla regolazione secondo il “modello” di *better regulation* elaborato già da diversi anni dalla Commissione europea con riferimento al diritto dell’Unione¹⁰⁴.

Anche per il contrasto alla corruzione e la trasparenza amministrativa, il PNRR prevede il ricorso alla legge di delega¹⁰⁵. Da questo punto di vista, l’attuazione del PNRR sembra essere stata realizzata attraverso il ricorso alla decretazione d’urgenza¹⁰⁶ e facendo convergere le misure anticorruzione su quelle di riforma dei contratti pubblici¹⁰⁷, circostanza che mostra quanto detto in precedenza sul *margin di flessibilità* nelle forme normative di attuazione del Piano.

Fra le prassi normative che ci offre l’esperienza del PNRR, alcune, già note, sembrano essere esasperate dalla necessità di attuare rapidamente il Piano¹⁰⁸. Ci si riferisce, in particolare, al ricorso alla decretazione d’urgenza.

Innanzitutto, sia la *governance* del piano sia l’*impianto generale* delle semplificazioni è stato definito con decreto legge. I decreti legge d.l. 76, 77 e 152 del 2021 e la l. n. 178 del 2020 hanno comportato una ridefinizione del “funzionamento” dei processi decisionali che riguardano lo svolgimento dell’atto d’indirizzo politico (cabine di regia, accentramento sul Presidente del Consiglio dei ministri) post-pandemia, introducendo soluzioni che valorizzano molto la figura del Presidente del Consiglio dei ministri e che costringono gli spazi del principio collegiale e della responsabilità ministeriale¹⁰⁹.

Inoltre, sul piano dei contenuti, non si tratta soltanto di decreti legge fortemente eterogenei ma di atti normativi che introducono le linee portanti di riforma delle semplificazioni previste dal Piano. Questo costringe a interrogarsi sui limiti d’oggetto che incontra la decretazione d’urgenza in relazione alla natura provvisoria, precaria dell’atto normativo di cui si discute e, da questo punto di vista, il tipo di problematica non è inedita¹¹⁰.

Anche la prassi, in sede di conversione, della confluenza fra decreti legge, che, si badi bene, non ha caratterizzato solo l’esperienza del PNRR¹¹¹, sembra aggirare il limite costituzionale della natura provvisoria dell’atto e pone problemi di certezza del diritto applicabile.

¹⁰⁴ Commissione europea, *Better Regulation Guidelines*, November 2021, IV, 30. Sull’*impact assessment* S. MARINAI, *L’Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, in F. DAL CANTO, A. SPERTI, *Gli strumenti di analisi*, cit., 47, spec. 59 ss. e M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., 87-98.

¹⁰⁵ PNRR, 73.

¹⁰⁶ D.l.n. 152 del 2021. Cfr. Dossier 21.12.2021 sull’AS 2483, e d.l. n. 36 del 2022.

¹⁰⁷ Cfr. Audizione Presidente Anac VIII Comm. permanente Senato della Repubblica del 21 ottobre 2021 sull’A.S. 2330.

¹⁰⁸ A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Rivista GdP* 2022.

¹⁰⁹ G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell’Unione europea*, cit. e A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021.

¹¹⁰ L. CARLASSARE, *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d’urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, vol. I, 423 ss. e Id., *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, cit.

¹¹¹ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 53 ss., spec. 94 ss..

Se si aggiunge, inoltre, il monocameralismo di fatto nel procedimento di conversione in legge dovuto anche al frequente ricorso alla fiducia ed ai maxi-emendamenti¹¹², il decreto legge ritorna ad essere una fonte pienamente concorrenziale con la legge, ancor più forse di una forma d'iniziativa legislativa motorizzata di cui parlava Predieri¹¹³, soprattutto in ipotesi in cui sia necessario dare effettività ai vincoli europei¹¹⁴.

È noto come si spiega il *persistere* del fenomeno. Oltre ai profili legati alle trasformazioni del sistema politico (agli effetti di *lungo periodo* del parlamentarismo maggioritario), è opinione diffusa che sia la mancanza di procedimenti legislativi a data certa o speciali a determinare questa prassi¹¹⁵.

Da qui l'altrettanto condivisa opinione che sia necessario – ma non sufficiente – un intervento sui regolamenti parlamentari al fine di introdurre procedimenti speciali o a data certa¹¹⁶.

D'altro canto, viene pure messo in rilievo che vi è un recupero dei poteri normativi del Parlamento attraverso la legge di conversione. Ma ciò comporta dimensioni sempre crescenti dei decreti legge e, soprattutto, delle leggi di conversione, il che mette in tensione il requisito dell'omogeneità del decreto (e la relativa giurisprudenza costituzionale). Anche qui, però, come per le prassi sulle deleghe, sono esigenze di *funzionalità* del sistema delle fonti a spingere sull'uso del decreto legge (la centralità del Governo nei rapporti Euro-Statali) e ad indurre il Parlamento ad attivare il potere di emendamento in sede di conversione per recuperare uno *spatium deliberandi*. Da qui una capacità trasformativa del testo del decreto legge attraverso gli emendamenti al disegno di legge di conversione, che diviene, paradossalmente, la sede per esercitare *la funzione legislativa*, nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia costantemente ribadito negli ultimi anni che la legge di conversione sia una fonte specializzata¹¹⁷.

L'altro aspetto critico riguarda le *prassi attuative* delle deleghe legislative previste dal Piano: non si è trattato, in molti casi, di deleghe legislative che prevedessero in sede di attuazione meccanismi di leale collaborazione *forte* come le intese ed un altrettanto forte raccordo fra leggi di delega e ciclo di bilancio, collegandole alla legge di bilancio, in modo da arginare il ricorso alla decretazione d'urgenza¹¹⁸. Anche da questo punto di vista, o si realizza una *convergenza* dei controlli esterni oppure non è pensabile di porre argine a queste prassi esclusivamente mediante il sindacato di costituzionalità delle leggi¹¹⁹.

¹¹² Tutte prassi fortemente stigmatizzate. Cfr. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018 e M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, 2021, 193 ss..

¹¹³ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975.

¹¹⁴ Corte cost. 149 del 2020.

¹¹⁵ S. CECCANTI, *Presentazione*, cit., 216.

¹¹⁶ S. CECCANTI, *Presentazione*, cit.

¹¹⁷ Cfr. spec. Corte cost. n. 22 del 2012 e G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989. Sulla capacità trasformativa del Parlamento S. CECCANTI, *Presentazione*, cit. 215.

¹¹⁸ N. LUPO, *La delega*, cit. e di S. CECCANTI, *Presentazione*, cit., 217; C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni*, cit.

¹¹⁹ Corte cost. n. 251 del 2016.

5. Il Parlamento in funzione adattativa e correttiva del piano delle riforme governative

Il rapporto sulla legislazione 2021 fa emergere con forza il tema della *ridefinizione dei confini* dell'attività normativa del Parlamento: «[l]a procedura del PNRR sembra insomma costituire un'altra importante manifestazione di un fenomeno da tempo in atto [...] di "ridefinizione dei confini"; si tratta infatti di una sorta di "valutazione esterna" alla quale la deliberazione parlamentare». È evidente che sia nella definizione della tempistica, sia nel giudizio sull'idoneità dei provvedimenti previsti dallo stesso a darvi attuazione, il Parlamento non risulta essere coinvolto¹²⁰.

Rispetto al tema dell'effettività degli artt. 70 e 72 Cost. ed alla discrezionalità nell'*an* nell'esercizio della funzione legislativa è dunque forte la necessità di immaginare, attraverso una riforma dei regolamenti parlamentari, un procedimento legislativo *a data certa* e dei procedimenti speciali, in modo da evitare la torsione che si è realizzata nel ricorso alla decretazione d'urgenza ed alle deleghe legislative¹²¹.

Com'è evidente, poi, il PNRR ha avuto una forte incidenza sull'*an* e sul *quomodo* dell'esercizio delle competenze normative delle Regioni. Da questo punto di vista, ci si trova dinanzi a delle prassi normative orientate a ritenere del tutto superato il titolo V parte II della Costituzione e la specialità regionale per effetto del Piano¹²² e del diritto euro-nazionale¹²³, e ad una piena concorrenzialità e fungibilità fra atti normativi primari dell'esecutivo e legge.

Il Governo, poi, con evidenza, continua a "fagocitare" gli spazi di autonomia parlamentare nel ciclo di bilancio attraverso il ricorso ai disegni di legge collegati alla legge di bilancio¹²⁴ ed a provvedimenti strumentali ad assicurare la *fattibilità* del PNRR, specialmente a seguito della crisi Ucraina, che assumeranno la forma di decreti legge¹²⁵.

Gli elementi di flessibilità della disciplina che riguarda il PNRR e la sua attuazione che consentono di recuperare degli spazi per le attribuzioni parlamentari sono purtroppo pochi e attivabili su impulso del Governo: la disciplina del *Recovery* consente di rivedere il PNRR in

¹²⁰ Significativa la precisazione presente nel Dossier congiunto dei Servizi Studi di Camera e Senato *sul Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022. Aggiornato all'11 aprile 2022*, dove, nell'illustrare la tabella che identifica i 45 interventi di attuazione del Piano previsti nel primo semestre 2022, di cui 15 riforme, a pagine 1-2 si legge, in riferimento al significato della colonna denominata "Attuazione": «fornisce informazioni sui provvedimenti attuativi adottati, riconducibili ai vari traguardi/obiettivi, reperibili (alla data del 25 febbraio 2022) dalla Gazzetta ufficiale, dal sito internet italiadomani.gov.it e dai siti istituzionali del Governo e dei Ministeri. A tale riguardo si avverte che l'inserimento di un provvedimento in tale sezione non comporta un giudizio sulla sua idoneità al conseguimento del traguardo/obiettivo cui si riferisce, trattandosi di una valutazione di merito rimessa al rapporto tra Governi nazionali e istituzioni dell'Unione europea». Tutti i dossier riportano la medesima dicitura e sono reperibili a: <https://www.senato.it/30367?categoria=2709>

¹²¹ S. CECCANTI, *Presentazione del Rapporto sulla legislazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021 e anche C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, cit. e i lavori già citati di L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018 e G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, 2021, 551.

¹²² S. PAJNO nel contributo in precedenza citato.

¹²³ Si vedano A. MANZELLA, *Dalla crisi della legislazione alla legislazione della crisi*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 314 e L. VIOLANTE, *Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze*, *ivi*, 287.

¹²⁴ Cfr. le indicazioni sui collegati alla legge di bilancio presenti nel DEF 2022.

¹²⁵ DEF 2022.

presenza di circostanze eccezionali (art. 21 Reg. UE 2021/241) e, sul piano della prassi, emerge la possibilità, attraverso il DEF e la definizione del PNR, di poter prospettare degli “aggiustamenti” alla attuazione del Piano¹²⁶ nella fase di discussione del DEF, prima della presentazione del disegno di legge di bilancio.

L’art. 24 reg. UE 2021/241, con riferimento al cronoprogramma d’attuazione, consente di considerarlo come indicativo e non strettamente vincolante (la Commissione valuta la *soddisfacente* e non la *puntuale* ottemperanza alla decisione di esecuzione per il pagamento delle *tranche* PNRR)¹²⁷. Così, sussistono dei margini d’intervento per il Parlamento rispetto alla definizione dei contenuti delle riforme ed anche del tipo di misure da adottare. Inoltre, anche se gli indicatori di monitoraggio e valutazione del PNRR sono stati pre-definiti concordandoli fra Governo dello Stato ed istituzioni UE (specialmente con la Commissione), mediante l’attività conoscitiva del Parlamento potrebbe anche essere avviata una discussione relativa alla definizione di tali indicatori negli accordi operativi stipulati tra Stato e Commissione¹²⁸, il che consentirebbe di valorizzare alcune delle misure previste dal Piano sotto il profilo del monitoraggio e della valutazione della sua soddisfacente esecuzione piuttosto che altre.

Tuttavia, ciò ma non risolve alcuni nodi specifici che riguardano le prassi normative né potrà ancora consentire di inscrivere il PNRR ed il suo processo di attuazione in un processo di decisione politica euro-nazionale in cui trova una eco il carattere policentrico del sistema delle fonti¹²⁹.

Ecco perché il Piano deve essere attuato in un contesto in cui i regolamenti parlamentari devono presentare una rinnovata capacità precettiva¹³⁰ negli ambiti tipici in cui essa è destinata a realizzarsi¹³¹ ed in presenza di una strategia che attivi i controlli di legalità costituzionale, volti a rendere pienamente effettive le norme costituzionali sulla normazione.

In mancanza di ciò l’esperienza del PNRR diverrebbe una sperimentazione, a livello nazionale dell’impostazione del *Libro bianco sulla governance* della Commissione europea che si soffermava sulla necessità d’individuare le fonti e le forme procedurali più *appropriate* per la regolamentazione, definendo così le *fonti* come parti di una più ampia soluzione per raggiungere precise finalità di *policy*¹³², ma ciò accrescerebbe la distanza dalla struttura costituzionale policentrica del sistema delle fonti e dallo stretto nesso che essa immagina fra rappresentanza politica e autonomia normativa. Ciò potrebbe significare che il processo di definizione dell’indirizzo politico delle future maggioranze di governo sarebbe di fatto *ab origine*

¹²⁶ Cfr. DEF 2022.

¹²⁷ Art. 24 reg. UE 2021/241.

¹²⁸ Accordi Operativi (*Operational Agreements*) artt. 20, 24, 27 reg. Ue 2021/241

¹²⁹ Per le Autonomie, in particolare, sarebbe necessario dare attuazione all’art. 11 l. cost. n. 3 del 2001 (G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* n. 1-2/2021, 211, spec. 229-232).

¹³⁰ Cfr. M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2021, 531. Peraltro la riforma è necessaria anche a seguito della l. cost. n. 1/2020 e dei conflitti costituzionali sul bilancio originati dalla disciplina sul semestre europeo (in particolare di Corte cost. n. 17 del 2019 e 60 del 2020).

¹³¹ G.G. FLORIDIA, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986.

¹³² Comunicazione della Commissione, 25.7.2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM (2001) 428 def.

politicamente vincolato ad attuare le previsioni sulle misure legislative del PNRR¹³³ ex art. 47 Cost.¹³⁴.

Ma questo, se potrebbe assicurare la ripresa e la resilienza economica, consentirebbe anche di garantire lo stretto nesso fra disciplina e distribuzione costituzionale del potere normativo e democrazia rappresentativa?

¹³³ Cfr. "Caso Savona", su cui A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018 e le comunicazioni al Parlamento del Presidente del Consiglio dei ministri M. Draghi nel dibattito sulla fiducia, Camera dei Deputati, Seduta n. 458 del 17 febbraio 2021, RS p. 13-14; Senato della Repubblica, Seduta n. 298 del 17 febbraio 2021, RS p. 19.

¹³⁴ R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, 150.