

L'EREDITÀ COSTITUZIONALE DI *NEXT GENERATION EU* E DEL  
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: ELEMENTI PER UN  
PRIMO BILANCIO PROSPETTICO

DAVIDE DE LUNGO\*

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Il “modello PNRR” nella riforma della governance economica europea e l'impatto sulla forma di governo, fra livello nazionale ed eurounitario. – 3. L'impatto sui processi di produzione normativa: riconcettualizzare il decreto-legge fra mitologia e realtà costituzionale. – 4. Semplificazione amministrativa e semplificazione normativa: sviluppi e corto-circuiti.

**Abstract**

*This paper aims to draw a first, and necessarily provisional, balance about the potentially long-lasting repercussions of the Next Generation EU and the NRRP on the Italian legal system, with particular regard to the formation and implementation of policy. From this point of view, we will first analyse the form of government, in an interpretative key that moves from the assumption of the interdependence between national and European institutions, assuming as a working hypothesis the stabilisation of the "NRRP model" (in the terms that will later be specified) within the new European economic governance. Attention will then be focused on the processes of normative production, and in particular on decrees-law, because of the biunivocal link that binds the legal system, on the one hand, with the form of state and the form of government, on the other. In the same logic and in strict consequentiality with the first two parts - looking at regulations and bureaucratic offices as instruments for defining and implementing policy - the aspects connected with regulatory simplification and administrative simplification will finally be dealt with.*

**Suggerimento di citazione**

D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* già Professore associato di diritto pubblico, Università San Raffaele. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

Contatto: [delungo\\_d@camera.it](mailto:delungo_d@camera.it)

### 1. Premessa

Sin dagli esordi della loro complessa gestazione, il dispositivo *Next Generation EU* e i connessi piani nazionali per la ripresa e la resilienza, pur con sfumature differenti, hanno occupato, e a tratti quasi monopolizzato, l'agenda politica e il dibattito pubblico sia in Italia che negli altri Paesi membri. E non senza ragione.

Al cospetto di un tessuto economico e sociale assai provato dalle conseguenze della pandemia da Covid-19, alle quali poi si sono sommate anche le ricadute del conflitto russo-ucraino, l'Unione europea ha messo in campo interventi anti-ciclici inediti non solo per l'ingenza delle risorse stanziare, ma anche per l'approccio macroeconomico, di segno espansivo e ispirato alla condivisione solidale degli oneri, opposto a quello notoriamente restrittivo adottato per fronteggiare la crisi del debito sovrano del decennio scorso.

Altrettanto inediti, in chiave d'intensità del vincolo, sono i profili legati alla dimensione istituzionale: per gli Stati membri che, su base volontaria, accedono al meccanismo, il principio di stretta condizionalità al raggiungimento di puntuali obiettivi e traguardi cui soggiace l'erogazione dei contributi finanziari e dei prestiti comporta non solo forme di necessaria negoziazione, o parziale eterodeterminazione, dell'indirizzo politico nei settori contemplati dai piani; ma, ponendo esigenze specifiche di *governance* e conseguimento dei risultati, sollecita modifiche o alterazioni di assetti e procedimenti interni.

Di certo, una compiuta riflessione sull'impatto sistemico, di medio-lungo periodo, dell'esperienza di *Next Generation EU* e del PNRR sul sistema costituzionale italiano ed europeo sarebbe ancora prematura. È presto per valutare se essa rappresenti un *Constitutional Moment*: cioè, uno di quei tornanti storici che, in accordo a una celebre dottrina americana<sup>1</sup>, pur non prendendo corpo in modifiche formali della Costituzione (in questo caso, delle Costituzioni nazionali o dei Trattati europei), ne determinano, almeno in parte, una trasformazione o un diverso modo di essere. Tuttavia, è altrettanto certo che le vicende di questi primi tre anni, giunti circa a “metà della corsa” del programma, già sottopongono all'indagine scientifica suggestioni e spunti meritevoli di attenzione, sia alla luce della capacità del PNRR di innescare dinamiche nuove, o di catalizzare quelle già esistenti, su molteplici versanti d'interesse giuspubblicistico; sia in considerazione del dibattito in atto sulla riforma della *governance* economica europea, che pare poter se-

<sup>1</sup> Il riferimento è alla teoria di B. ACKERMAN, alla base dei volumi *We the People: Foundations*, Cambridge, Harvard University Press, 1991; *We the People: Transformations*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, e *We the People: The Civil Rights Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

gnare un punto di snodo rispetto al futuro del processo d'integrazione sovranazionale.

In questo scenario, si proverà a tracciare un primo, e necessariamente provvisorio, “bilancio prospettico” sui riflessi potenzialmente duraturi prodotti da *Next Generation EU* e dal PNRR sull'ordinamento italiano, circoscrivendo l'esame alla formazione e attuazione dell'indirizzo politico. Tale capitolo – senza voler trascurare il rilievo di altri aspetti ugualmente meritevoli di indagine<sup>2</sup> – ai nostri fini appare infatti una cartina di tornasole assai efficace<sup>3</sup>. Da questo punto di vista, si analizzerà prima il piano della forma di governo, in una chiave interpretativa che muove dal presupposto della ormai pacifica interdipendenza fra istituzioni nazionali ed europee, assumendo come ipotesi di lavoro la stabilizzazione del “modello PNRR” (nei termini che saranno poi precisati) all'interno della nuova *governance* economica europea. Si porterà poi l'attenzione sui processi di produzione normativa, e in particolare sulla decretazione d'urgenza, in ragione del legame biunivoco che lega il sistema delle fonti, da un lato, con la forma di Stato e la forma di governo, dall'altro lato. Nella medesima logica e in stretta consequenzialità con le prime due parti – guardando alle norme e agli apparati burocratici come strumenti di definizione e realizzazione dell'indirizzo politico – verranno infine trattati gli aspetti connessi alla semplificazione normativa e alla semplificazione amministrativa, non a caso menzionate dal PNRR fra le riforme abilitanti.

## **2. Il “modello PNRR” nella riforma della *governance* economica europea e l'impatto sulla forma di governo, fra livello nazionale ed eurounitario**

Seguendo l'ordine delineato in premessa, lo sforzo prospettico di valutare il lascito duraturo dell'esperienza del PNRR nel nostro ordinamento richiede

<sup>2</sup> Lo spazio di una nota per precisare come, di necessità, sfuggano ai fini e al perimetro del presente contributo – limitato, appunto, a un “bilancio prospettico”, e cioè al lascito potenzialmente duraturo di queste vicende – la ricostruzione e l'analisi a tutto tondo dei molteplici ambiti d'interesse per l'ordinamento costituzionale italiano ed europeo rispetto ai quali il *Next Generation EU* e il PNRR hanno determinato un impatto. Per esse sia consentito il rinvio ai contributi raccolti in D. DE LUNGO – F.S. MARINÌ, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>3</sup> Non per caso sull'argomento si è concentrata una parte significativa della riflessione scientifica: cfr. fra molti, oltre ai lavori citati nelle successive note, A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, 146 ss.; E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 210 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *ivi*, 325 ss.; S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, *ivi*, 222 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, *ivi*, 1 ss.

anzitutto di riflettere attorno alla possibile eredità del *Next Generation EU* nell'ambito del processo d'integrazione eurounitaria, alla luce del dibattito in corso sulla riforma della *governance* economica<sup>4</sup>.

Al riguardo, allo stato attuale dei negoziati, il “modello PNRR”, almeno nei suoi tratti essenziali, sembra in predicato di trovare una sorta di stabilizzazione, sebbene in una forma e una funzione assai diversa: cioè, non più come strumento di gestione delle emergenze e degli *shock* simmetrici o asimmetrici, volto all'erogazione di sovvenzioni e prestiti; bensì, come strumento ordinario di programmazione e co-definizione, fra istituzioni europee e Stati membri, delle politiche di bilancio e di riforma.

Per “modello PNRR” – riducendolo all'essenza – occorre intendere un metodo di governo<sup>5</sup> o comunque un meccanismo istituzionale di relazione fra l'ordinamento eurounitario e gli ordinamenti nazionali con tre tratti fisionomici: i) è basato sulla condizionalità; ii) è caratterizzato da una stretta relazione fra programmazione economico-finanziaria e riforme strutturali; iii) è accompagnato da puntuali indici e criteri quantitativi e qualitativi (sulla falsariga dei *target* e *milestone*), oltretutto da un puntuale cronoprogramma, sottoposti a verifica periodica.

Come noto, scendendo più nel dettaglio, lo scorso 23 marzo 2023 il Consiglio europeo ha approvato le conclusioni dell'ECOFIN, esprimendo gli indirizzi di massima della riforma<sup>6</sup>, conferendo mandato alla Commissione,

<sup>4</sup> Sulla necessità di misurare l'impatto del *Next Generation EU* pure sulla base degli eventuali riflessi sulla nuova *governance* economica cfr. anche, fra gli altri, M. BUTI – S. FABBRINI, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4/2022, 676 ss.; L. SCHRAMM - U. KROTZ - B. DE WITTE, *Building “Next Generation” after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 60/2022, 114 ss. Per un quadro aggiornato sugli sviluppi del confronto istituzionale, cfr. il *Dossier di documentazione predisposto dagli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea di Madrid*, 26-27 ottobre 2023, reperibile al link: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/RI029.pdf> Si rinvia, inoltre, alle relazioni svolte nell'ambito del seminario *The New Economic Governance*, svoltosi presso la Camera dei deputati nei giorni 5 e 6 ottobre 2023 nell'ambito delle attività dell'*European Center for Parliamentary Research and Documentation*, disponibile qui: [https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/calendar\\_of\\_events](https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/calendar_of_events)

Con riguardo all'ordinamento italiano, un confronto sull'impatto del PNRR è presente nei contributi di D. DE LUNGO, E. LONGO, C. PINELLI, S. STAIANO e G. VERDE in *Il PNRR ... e poi? Forum*, in *Rivista Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, n. 2/2023. Cfr. inoltre, volendo, D. DE LUNGO – F.S. MARINI, *Scritti costituzionali*, cit.

<sup>5</sup> Riprendendo la felice espressione impiegata più volte da N. LUPO, ad esempio in *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it - paper*, 15 febbraio 2023, 6 ss., in *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, sempre in *Federalismi.it*, n. 28/2023, iv ss., nonché in *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO – F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit.

<sup>6</sup> Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 23 marzo 2023, CO EUR 3 CONCL 2.

della cui posizione è stato peraltro tenuto significativo conto, di presentare le conseguenti proposte legislative, poi depositate il 26 aprile<sup>7</sup>. L'impianto della nuova *governance* – si diceva – sembra accogliere il “modello PNRR”, là dove colloca al centro del congegno la presentazione di piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, di durata compresa fra 4 e 7 anni. In ogni piano devono definirsi e declinarsi le raccomandazioni specifiche per Paese, le politiche di bilancio, le modalità di esecuzione dei piani nazionali e il programma per le riforme e gli investimenti. Le stesse conclusioni – verosimilmente, nella consapevolezza, e a compensazione, dei condizionamenti che ciò implica sulla sovranità degli Stati – precisano che il quadro di *governance* dovrebbe tenere debitamente conto della necessità di consentire al processo democratico negli Stati membri di definire le proprie politiche economiche, sulla base del principio di “titolarità” (*ownership*) delle misure in capo allo Stato. Tutti i piani potrebbero pertanto essere allineati, su richiesta, al ciclo elettorale nazionale, essere riveduti all'insediamento di un nuovo governo o essere aggiornati in circostanze oggettive, sempre mantenendo l'ambizione dell'aggiustamento di bilancio. Come si è osservato, «tale approccio, volto tra l'altro ad evitare il costante slittamento temporale nel percorso di convergenza delle finanze pubbliche nazionali verso obiettivi di stabilità e sostenibilità fiscale, presuppone un adeguato raccordo tra politica di bilancio e riforme strutturali ed un più accentuato orientamento da parte degli Stati membri verso una programmazione di medio termine»<sup>8</sup>.

Sarebbe proprio l'eventuale conferma di questi sviluppi – ovviamente non predicibile oggi con certezza – lo scenario più significativo sotto il profilo dell'impatto ordinamentale, conferendo più solido ancoraggio alle dinamiche innescate in questi anni dall'elaborazione e attuazione del PNRR.

Uno degli aspetti principali che emerge è senz'altro l'ulteriore conferma delle letture che proiettano ormai la forma di governo e l'indirizzo politico in una dimensione integrata fra istituzioni nazionali e sovranazionali.<sup>9</sup>

In proposito, le recenti vicende paiono aver rafforzato il ruolo della condizionalità quale congegno (materialmente costituzionale) di relazione fra i

<sup>7</sup> Si vedano i documenti COM(2023) 240 *final*, 241 *final* e 242 *final*.

<sup>8</sup> Cfr. il *dossier Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE*, predisposto dagli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e reperibile al seguente *link*: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES025.pdf>

<sup>9</sup> Si vedano fra gli altri, con specifica attenzione al PNRR, N. LUPO, *I fondamenti europei*, cit.; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*; G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, tutti in D. DE LUNGO – F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 1 ss., 77 ss., 101 ss. A tali contributi, e in particolare a quello da ultimo menzionato, si rinvia anche per una disamina relativa al ruolo del Presidente della Repubblica negli scenari in esame.

due livelli ordinamentali. Beninteso: le clausole e le forme di condizionalità hanno accompagnato sin dall'inizio, con sfumature diverse, il processo d'integrazione europea, e sono del resto uno strumento molto conosciuto negli Stati composti (cui per alcune tendenze l'Unione europea può forse accostarsi, secondo lo schema del c.d. *federalizing process*<sup>10</sup>): l'esempio più noto è probabilmente quello dei *grants in aid* statunitensi<sup>11</sup>. Il PNRR, però, incarna una forma assai compiuta di condizionalità, per il procedimento di formazione del vincolo e di definizione degli obiettivi, per l'impianto di monitoraggio, per il sistema di erogazione dei contributi, per la numerosità di parametri oggettivi al cui riscontro è possibile procedere al pagamento. Tale condizionalità – riproponibile per molti aspetti con i piani nazionali di bilancio a medio termine, e qui sta il punto – può certamente volgersi in una leva per influenzare l'identità costituzionale e l'indirizzo politico dei singoli Stati, incrementando in misura ancora maggiore, tramite vincoli volontari assunti dallo Stato, il complesso di condizionamenti giuridici già provenienti dalla *primauté* del diritto eurounitario. D'altro canto, in disparte il principio (compensativo) della titolarità nazionale delle misure comunque posto in risalto nell'impianto di riforma della *governance* economica, il rafforzamento della condizionalità e la stretta connessione fra politiche di bilancio e riforme potrebbe indurre, se non proprio costringere – sotto il presidio vigile del “vincolo esterno” – gli Stati membri a migliorare la composizione della propria spesa, aumentando la quota destinata agli investimenti strutturali, rispetto alle voci di spesa corrente, le quali ultime, comprensibilmente, con difficoltà a livello interno si riescono a ridurre per esigenze legate al consenso elettorale. Questo *constraint* – tanto più forte ove la condizionalità delle nuove misure si accompagnasse, come per il PNRR, a un divieto di *reversal*<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Cfr. per tutti B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>11</sup> Figure centrali nelle meccaniche cooperative del federalismo statunitense, i *grants in aid* consistono – come noto – in finanziamenti federali a beneficio degli Stati (spesso chiamati a forme di co-finanziamento), accessibili su base volontaria e condizionati alla realizzazione di specifici programmi o interventi definiti dalla Federazione stessa: per un'analisi e per le coordinate bibliografiche cfr. M. PIERINI, *Federalismo e Welfare State*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Cedam, Padova, 2020, 221 ss. Per una prospettiva comparatistica più ampia cfr. A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti composti*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 50, n. Sp, mar. 2022. Spunti in argomento anche in E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, n. 29/2020.

<sup>12</sup> Cioè il divieto di regresso rispetto al conseguimento degli obiettivi concordati, presidiato dalla revoca dei benefici economici, là dove, una volta raggiunti, si verifici poi uno scostamento rispetto a essi. Per i piani nazionali di ripresa e resilienza, la base giuridica pertinente è l'art. 24, paragrafo 3, del Regolamento 2021/241, ai sensi del quale «la Commissione valuta in via preliminare, senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se i pertinen-

– potrebbe portare nel medio-lungo termine a un miglioramento per così dire “ecosistemico” dei contesti infrastrutturali ed economici degli Stati con indubbi benefici sotto il profilo della competitività, della coesione sociale e territoriale, della copertura di servizi, delle prestazioni di *welfare*. Al contempo, l’interlocuzione più profonda, tramite la leva della condizionalità, su riforme di carattere sociale potrebbe portare a una maggiore esposizione e “politicizzazione” delle istituzioni europee, innescando un processo a sua volta suscettibile di produrre effetti sia sulla percezione di prossimità dei cittadini all’Unione europea, sia sulle forme di partecipazione democratica, a cominciare dalla proiezione in chiave europea delle piattaforme programmatiche e della competizione fra partiti.

Ad ogni modo, il modello della pianificazione-programmazione per obiettivi su base pluriennale unito al carattere della giuridica vincolatività verso il legislatore, e dunque verso i Governi e le maggioranze parlamentari indipendentemente dalla composizione politica e dal ciclo delle Legislature, lascia intravedere nel PNRR – e, se del caso, nei nuovi piani di bilancio – una modalità di determinazione dell’indirizzo politico vicina alle teorie “normative”, anziché a quelle “esistenziali”<sup>13</sup>. All’evidenza, la peculiarità dell’indirizzo politico così stabilito risiede nell’ampio intervento di soggetti esterni, le istituzioni eurounitarie, nella sua determinazione, e nel fatto che la sua vincolatività poggia, in definitiva, su atti e fonti europee, con la conseguente capacità d’imporsi nel nostro ordinamento con l’efficacia loro tipica<sup>14</sup>.

ti traguardi e obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all’articolo 20, paragrafo 1, siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato». A chiarire le modalità operative del divieto di reversal è giunto di recente l’Annex 2 del Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resiliency Facility: Moving forward, COM(2023) 545 final del 19 settembre 2023. Per un primo commento cfr. N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 4/2023, 10 ss.

<sup>13</sup> Fra le prime notazioni in tal senso, poi ampiamente riprese, cfr. A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, 251 ss. Per i riferimenti bibliografici essenziali sulle teorie relative all’indirizzo politico – qui non compiutamente ricostruibili – cfr. almeno le voci enciclopediche di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134 ss. e M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 245 ss.

<sup>14</sup> Sul punto, si veda volendo D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in ID. – F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 25 in cui pareva di poter concludere – in forza della cristallizzazione del PNRR nella decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea – che «gli impegni assunti nel Piano integrano, quale parametro interposto, i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”, di cui all’art. 117, comma 1, Cost., e rappresentano una manifestazione delle limitazioni di sovranità ammesse dall’art. 11 Cost., legate alla partecipazione dell’Italia al processo

In questo scenario, è evidente che nel confronto a tre fra Governo, Commissione e Consiglio che ha porta alla definizione del Piano (e in un eventuale futuro dei piani strutturali di bilancio) si spende la gran parte del margine politico-negoziabile; gli obblighi così pattuiti sono spesso cristallizzati in molti, se non in tutti, i loro profili. Non a caso per il Governo, che ha negoziato il Piano ed è responsabile della sua realizzazione, il decreto-legge – con la sua logica del prendere o lasciare – ha costituito finora la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione. La posizione di mediatore dell'Esecutivo e l'elevato tecnicismo dei settori coinvolti dal Piano<sup>15</sup>, a ogni modo, se per un verso determinano una preferenza naturale per le fonti governative in sede attuativa<sup>16</sup>, per altro verso non si traducono necessariamente nella marginalità delle Camere. In quest'ottica, utile da considerare specie là dove meccanismi di programmazione analoghi a quelli del PNRR dovessero riproporsi, la valorizzazione del loro ruolo non sembra passare per battaglie “di retroguardia”, tese a rivendicare la centralità in un processo di produzione normativa che qui godrebbe di margini di discrezionalità esigui; bensì, nel pieno e consapevole esercizio di due funzioni non meno fondamentali<sup>17</sup>. La prima, a monte, è quella d'indirizzo politico, nella determinazione delle linee essenziali e dei contenuti qualificanti su cui il Governo è abilitato a trattare davanti alle istituzioni eurounitarie: attività rispetto alle quali, nell'elaborazione del PNRR, le Camere hanno già mostrato una certa

d'integrazione europea. Inoltre, vista la giurisprudenza della Corte di giustizia sul regime giuridico delle decisioni, le previsioni della decisione di esecuzione e dell'allegato annesso possono in astratto considerarsi non solo direttamente applicabili, ma anche direttamente efficaci, nei casi in cui presentino carattere chiaro, preciso e incondizionato».

<sup>15</sup> Fattori, del resto, «non da oggi» connessi alle «politiche co-decise in sede europea»: così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, vii.

<sup>16</sup> In tal senso, netta è la prospettazione di E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR, La lettera*, n. 5/2022, in *Associazione AIC*, secondo cui «il PNRR s'inserisce, quindi, nel nostro sistema delle fonti (sempre che ancora si possa definire tale) in modo dirompente condizionandone il contenuto, i tempi ed i soggetti che avranno la possibilità di elaborare ed approvare i testi. L'unica strada percorribile, per un'attuazione celere della normativa richiesta dal PNRR, è data da atti normativi di provenienza governativa, decreti legge, leggi delega e conseguenti decreti legislativi, sui quali lo spazio per l'influenza degli altri interlocutori istituzionali, Parlamento e Regioni, è assai compresso». Elementi in tal senso anche in D. DE LUNGO, E. LONGO, C. PINELLI, S. STAIANO e G. VERDE in *Il PNRR ... e poi? Forum*, cit., nonché in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 2023, 211 ss.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto anche i diversi contributi presenti in V. DI PORTO – F. PAMMOLLI – A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2023.

attenzione<sup>18</sup>. La seconda, a valle, è quella di controllo e monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi e sull'impatto delle politiche pubbliche, particolarmente propiziata dal fatto, inedito, che il Piano prevede indici temporali, qualitativi e quantitativi, su un paradigma ispirato all' *evidence-based policy making*<sup>19</sup>. Questa seconda funzione, per larghi tratti ancora poco esplorata, pone sfide affascinanti sia, a livello culturale, alla classe politica, che, a livello organizzativo, alle amministrazioni parlamentari<sup>20</sup>.

Almeno un cenno merita poi l'influenza del PNRR sotto il profilo del rafforzamento della posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È opportuno qui evidenziare come l'evoluzione della *governance* del PNRR sia passata attraverso una progressiva centralizzazione dei processi di coordinamento politico-amministrativo, in aggiunta a quelli d'indirizzo politico in senso stretto, all'interno della Presidenza: si pensi, in particolare, alle modifiche apportate dal D.L. 13/2023, rispetto all'impostazione in origine prescelta dal D.L. 77/2021, con l'istituzione della Struttura di Missione presso Palazzo Chigi, individuata anche quale punto di contatto con le istituzioni europee, e la ridefinizione del ruolo, inizialmente centrale, del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>21</sup>. Tale evoluzione ha portato con sé due elementi significativi in chiave prospettica e di non facile retroversione.

<sup>18</sup> Spunti in tal senso in OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, 11 ss., [https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/ OCD177-5420.pdf?\\_1648800805983](https://www.camera.it/temiap/2022/03/31/ OCD177-5420.pdf?_1648800805983).

<sup>19</sup> Si tratta di un approccio metodologico ben noto soprattutto nel dibattito americano e britannico, secondo cui la formulazione delle politiche pubbliche deve ancorarsi, per quanto possibile, a dati e parametri oggettivi e misurabili: cfr., fra i lavori più recenti, P. CAIRNEY, *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Palgrave Pivot, London, 2016; J. PARKHURST, *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK, 2017.

<sup>20</sup> Il tema è evidenziato anche da N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., viii, e riferimenti ivi citati, nonché in ID., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper 7 settembre 2022, 7 ss.; cfr. anche C. GORETTI, *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*, 8 febbraio 2021, 26 ss., [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/269/001/UPB.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/269/001/UPB.pdf). Non è inutile ricordare che la riforma costituzionale del 2016, non approvata in sede referendaria, ridisegnava le funzioni del Senato assegnando a esso, fra l'altro, il compito di «valuta[re] le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica[re] l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori [...] verificare l'attuazione delle leggi dello Stato»: al riguardo, cfr. F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere*, in F.S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016, 23 ss. Per un inquadramento generale dell'argomento, si rinvia all'analisi di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2021.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione compiuta di tali aspetti, da diverse angolature, cfr., oltre ai riferimenti bibliografici indicati nella nt. 7, anche C. DI NUZZO – A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nella definizione*

Il primo elemento è il rafforzamento della capacità amministrativa della Presidenza, in termini di strutture e personale<sup>22</sup>: il fattore organizzativo è un aspetto determinante, e pregiudiziale, per garantire la stabilizzazione, la sostenibilità e l'effettività delle dinamiche centripete di "presidenzializzazione" dell'Esecutivo che convergono sulla Presidenza, rapportate alla mole degli apparati di altre burocrazie ministeriali e alla forza di "resistenza" che esse sono in grado di contrapporre sia alla realizzazione dell'indirizzo politico, sia al possibile drenaggio di funzioni<sup>23</sup>.

L'altro elemento è la riconduzione alla Presidenza anche della gestione dei fondi e delle politiche di coesione – operata anch'essa dal D.L. 13/2023 – che definisce così una *governance* accentrata delle rilevanti risorse europee in campo, dotando Palazzo Chigi di una leva finanziaria particolarmente significativa in un panorama generale di ristrettezze di bilancio. Peraltro, una connessione diretta fra questo versante e il PNRR è stata creata nella proposta di revisione del Piano presentata dall'Italia alla Commissione: la riforma «per accelerare l'implementazione della politica di coesione» è stata infatti inserita come riforma 1.9.1. nella nuova misura 14-*bis* della Missione 1, componente 1<sup>24</sup>. Al di là delle motivazioni strategiche alla base della scelta,

*e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO – F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 119 ss.; G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2023; i contributi di D. DE LUNGO, E. LONGO, C. PINELLI, S. STAIANO e G. VERDE in *Il PNRR ... e poi? Forum*, cit.

<sup>22</sup> Al riguardo, S. CASSESE, *La riforma va nella direzione giusta ma ora attenzione a non sbandare*, in *La Stampa*, 5 novembre 2023, riferisce come si sia registrato «più del 20% di nuove strutture e di dirigenti solo in un anno».

<sup>23</sup> La correlazione fra rafforzamento del vertice dell'Esecutivo nella forma di governo e potenziamento delle burocrazie serventi è ben evidenziata, anche in prospettiva comparatistica, in numerosi lavori scientifici, fra i quali si segnalano, per l'ampiezza, A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2008, e F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>24</sup> Cfr. l'*Annex* alla *Proposal for a Council Implementing Decision* COM(2023) 765 *final* pubblicata il 24 novembre 2023, in attesa dell'approvazione del Consiglio nel momento in cui il presente contributo viene licenziato. In particolare, la riforma è indicata come *milestone* da conseguire entro il primo trimestre 2024 ed è così descritta: «*entry into force of national legislation that identifies, within the framework of the Partnership Agreement and for all the current Programmes, the arrangements necessary to accelerate and improve the implementation of cohesion policy. In order to ensure the institutional dialogue and cooperation, as well as a shared understanding of the necessary actions, by 31 December 2023, the Government shall set up a technical working group with the managing authorities of all regional and national programmes within the Cabina di regia PNRR, without prejudice to national legislation on the Unified Conference. The legislation shall set out the arrangements necessary to prioritise interventions in the following strategic sectors, in strict coherence with the planning documents defined for the relevant enabling conditions and to concretely implement them, including intervening specifically to strengthen administrative capacity, in these sectors: - Water; - infrastructures for hydrogeological risk and environmental protection; - Waste; - Transport and sustainable mobility; - Energy; - Support to business development and attractiveness, also for the digital and green transitions*».

l'effetto concreto, tramite l'assunzione di simile auto-vincolo, è di aver provvisto la Presidenza del Consiglio di un importante mezzo di sollecitazione negoziale, rispetto agli altri Ministeri e soprattutto alle Regioni, per disegnare e approvare in tempi stretti una riforma in linea con la sua agenda politica.

A fronte degli scenari evolutivi della *governance* economica – e tralasciando il capitolo aperto delle riforme costituzionali – la creazione di un più cospicuo corpo burocratico alle dipendenze della Presidenza, nonché la configurazione di essa come terminale dei collegamenti con le istituzioni sovranazionali e collettore dei fondi europei, paiono assecondare la torsione monocratica del Governo e depotenziare la tendenza alla “direzione plurima dissociata”<sup>25</sup>.

### **3. L'impatto sui processi di produzione normativa: riconcettualizzare il decreto-legge fra mitologia e realtà costituzionale**

Nell'analizzare il tema dell'impatto del PNRR sui processi di produzione normativa, è doverosa una premessa. Sotto la pressione prolungata di quella che è stata efficacemente definita “poli-crisi” è arduo ricostruire in modo selettivo le ricadute sul sistema delle fonti imputabili al Piano, secondo un nesso eziologico trasparente. Le fenomenologie, le tendenze e in qualche caso le forzature che hanno contraddistinto tutti i diversi tornanti di questa difficile stagione (emergenza pandemica, crisi economica, conflitto russo-ucraino) continuano: anche per gli atti attuativi del Piano, infatti, si è assistito al protagonismo assoluto della decretazione d'urgenza, alla confluenza di più decreti-legge in un decreto-legge solo, alla dilatazione *omnibus* dei contenuti, alla conversione nelle forme del c.d. monocameralismo alternato con posizione della questione di fiducia, come pure a una riespansione del ricorso alla delega legislativa. Prassi ereditate dall'esperienza dei mesi (ma molto spesso degli anni) precedenti e mantenute, ora, anche di fronte alla nuova necessità di rispettare le stringenti scadenze europee.

Non è qui il caso di esaminare le ragioni alla base di queste vicende<sup>26</sup>, sembrando utile piuttosto – in linea con le intenzioni del presente lavoro – focalizzare l'attenzione sugli scenari futuri della produzione normativa, anche in vista della possibile stabilizzazione del “modello PNRR”.

<sup>25</sup> Riprendendo qui la celeberrima formula di 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*, Giuffrè, Milano, 1977, 49.

<sup>26</sup> Rinvio sul punto, volendo, al mio D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., 21 ss. Per una panoramica più generale sulle traiettorie evolutive del sistema delle fonti, in un'ottica anch'essa attenta all'influenza esercitata dalle dinamiche della forma di governo e del circuito politico, cfr. A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit.

L'aspetto più macroscopico e verosimile<sup>27</sup>, poiché rappresenta in una certa misura il denominatore comune e il punto di convergenza delle varie congiunture, è la probabile opportunità di riconcettualizzare lo strumento del decreto-legge, con un'operazione di realismo costituzionale, non solo agli effetti del dibattito scientifico, ma, semmai, anche dei correttivi giuridici<sup>28</sup>. Nel nostro ordinamento – come ampiamente noto – la decretazione d'urgenza ha da tempo esondato, nella prassi, dagli argini della oggettiva straordinarietà che parevano caratterizzarla secondo la lettera dell'art. 77 Cost. Basta un elemento per tutti: almeno dagli anni '90, la cronaca istituzionale, la riflessione scientifica e la giurisprudenza sui decreti-legge sono state occupate a descrivere, e a tentare di mitigare, forzature sempre più numerose e poliedriche. In sintesi: la storia e l'analisi recente, e meno recente, dei decreti-legge sono stati storia e analisi di una lunga sequenza di abusi, una sorta di teratologia<sup>29</sup>. Tuttavia, la sottolineatura, a volte di maniera, della dimensione patologica del fenomeno, per quanto comprensibile e fondata, rischia di fare eccessivo velo al dato che, nel frattempo, la fisiologia del sistema (cioè il modello rispetto al quale, per differenza, è diagnosticata la patologia) in cui lo strumento del decreto-legge si iscrive è mutata. Si è trattato, certo, di una mutazione realizzatasi in prevalenza negli interstizi e nelle porosità della prassi e delle dinamiche politiche, anziché nei razionali perimetri di riforme spesso mai intervenute a livello di Costituzione o regolamenti parlamentari. Ciò non toglie comunque che le evoluzioni e le contorsioni del sistema politico-partitico, della forma di governo e dei processi di produzione normativa hanno trovato nella dimensione effettuale accomo-

<sup>27</sup> Sebbene certamente non l'unico rilevante sul piano del sistema delle fonti: per la trattazione degli altri, che qui non possono essere affrontati, sia ancora consentito il rinvio al mio D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., 21 ss., con riguardo anche alle deleghe legislative e ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, e così pure al ruolo della Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale e di ammissibilità del referendum; cfr. invece sul piano delle fonti regionali M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in D. DE LUNGO – F.S. MARINÌ, *Scritti costituzionali*, cit., 137 ss.

<sup>28</sup> Sforzo compiuto tenendo presenti i rischi insiti in eventuali esasperazioni della «posa esistenziale», acutamente enucleati da E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2023, spec. 40 ss.

<sup>29</sup> È ovviamente impossibile ricostruire nello spazio di una nota, in modo anche solo frammentario, la vastissima letteratura sviluppatasi sul tema. Fra i lavori sistematici più recenti, si rinvia quindi, anche per gli ulteriori riferimenti, ad A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006; non senza evidenziare – a mero titolo esemplificativo – come anche in un'opera sistematica assai più risalente, cioè in V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 478, si discorresse di degenerazioni e abusi della decretazione d'urgenza, sulla base di una dottrina e di una casistica in materia già assai florida.

damenti più o meno stabili, i quali proprio nelle vicende del decreto-legge trovano un nitidissimo punto di emersione.

Esula dall'orizzonte di questa breve riflessione indagare sull'eventuale formazione, e sull'ipotetica latitudine, di una consuetudine costituzionale (integrativa o derogatoria della Carta) in ordine ai casi e alle forme d'impiego del decreto-legge<sup>30</sup>. Può qui solo dirsi che, a fronte della consolidata ripetizione nel tempo, sta un elemento psicologico quantomai incerto da verificare – ove lo si ritenga costitutivo della fattispecie<sup>31</sup> – forse al limite della riserva mentale degli attori istituzionali coinvolti, che a seconda delle posizioni ricoperte a livello governativo o parlamentare, dai banchi della maggioranza o delle opposizioni, hanno prima impiegato e poi biasimato, o viceversa, e comunque sempre sostanzialmente tollerato, l'uso largheggiante del decreto-legge.

A ogni modo, se si prova ad assumere l'angolo visuale qui proposto, può riflettersi anzitutto su come si configuri il decreto-legge oggi. In proposito, lo strumento ha subito una torsione che lo assimila molto di più a un «disegno di legge governativo rafforzato»<sup>32</sup>, o a un «atto di anticipazione legislativa»<sup>33</sup>, che non al provvedimento espressivo di un potere d'ordinanza, come pure il testo costituzionale poteva lasciar intendere<sup>34</sup>. L'elemento maggior-

<sup>30</sup> Alla luce del nostro sistema delle fonti, la eventuale ricostruzione in termini di consuetudine appare formalmente più congruente rispetto alla categoria della modifica tacita della Costituzione, cui pure in sostanza parrebbe nella fattispecie avvicinarsi sotto diversi profili. Sul tema delle modifiche tacite, che parafrasando G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, 160, prendono corpo in «regole di fatto che contraddicono a regole scritte in costituzione o comunque pongono nuove regole giuridiche di ordine costituzionale», cfr. il recente lavoro di E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite*, cit., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>31</sup> Ad esempio, si esprime in senso contrario alla necessità dell'elemento psicologico, definito dall'Autore spirituale, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 409 ss.

<sup>32</sup> Lo teorizzava già A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - ID. - G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, 1975, XX, da cui la nota espressione è tratta.

<sup>33</sup> Tornano qui alla mente le pagine di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, 295 ss., secondo cui «dato che la provvisorietà comprende, sia i casi di temporaneità delle disposizioni, sia quelli di necessaria anticipazione della legislazione formale, deve concludere che dei decreti-legge si hanno in sostanza due tipi ai quali [...] corrispondono due diversi tipi di leggi di conversione [per i secondi, assai più ampi sotto il profilo dell'emendabilità parlamentare]. Il primo è quello, per così dire, normale, rigorosamente conforme all'interpretazione dell'art. 77 [...], che attribuisce al decreto-legge la natura di atto legislativo indifferibile, ma provvisorio; il secondo, basato su una interpretazione storica ed estensiva, fa del decreto-legge un atto di mera anticipazione legislativa, destinato ad introdurre una disciplina immediata, ma tendenzialmente stabile».

<sup>34</sup> Si da poi qui per presupposto il dibattito circa l'interpretazione della clausola costituzionale dei «casi straordinari di necessità e urgenza», e in particolare se la necessità e l'urgenza debbano essere interpretati in senso oggettivo ovvero politico-soggettivo, rinviando per ogni approfondimento ai contributi citati nella nt. 24. Nondimeno, è facile intravedere l'affermazione, nella prassi, della tesi sostenuta da C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 834 ss.,

mente rivelatorio, in tal senso – forse ancor più della frequenza dell'impiego e della significatività politica e comunicativa dei contenuti veicolati – è l'elevato tasso di emendamenti approvati in sede di conversione: a livello di dati, nella XVIII Legislatura i testi dei decreti-legge, nel passaggio parlamentare, sono cresciuti del 70,43% con riferimento al numero di parole e del 65,97% con riferimento al numero di commi. Dati in crescita rispetto alla XVII Legislatura e in linea con quelli dei primi mesi della XIX Legislatura<sup>35</sup>. Giova poi ricordare come determinate “tipologie” di decreto-legge abbiano ormai assunto un ruolo equipollente a quello delle leggi periodiche, stabilizzandosi come strumenti di governo e legislazione: si pensi ai decreti-milleproroghe, in materia di termini legislativi, o ai decreti fiscali, che caricano su di sé parti delle manovre di bilancio, similmente a quanto avveniva per le vecchie leggi finanziarie o di stabilità.

Lo slittamento del decreto-legge verso il disegno di legge governativo rinforzato, o comunque verso l'atto di anticipazione legislativa, ridefinisce la stessa meccanica del procedimento legislativo: il decreto-legge del Governo – se si consente la metafora schacchistica – “apre la partita” e traccia il campo da gioco sia degli ambiti delle materie (in maniera abbastanza elastica), sia delle grandezze economiche e degli spazi di manovra finanziaria disponibili (in modo molto più rigido); il Parlamento “risponde” attraverso la fase emendativa, esercitando una funzione normativa, e a monte di decisione politica, che è prevalentemente trasformativa (integrativa o correttiva), nel solco dell'atto del Governo. Ora, sebbene il congegno descritto possa apparire deviante, esso risponde in realtà, adattandovisi, a logiche ed esigenze di *policy making* tipiche del contesto delle democrazie contemporanee, caratterizzato da un alto coefficiente di complessità<sup>36</sup>. Ne segnalo soprattutto due: i) il quasi-monopolio informativo del Governo rispetto alle quantificazioni, alle coperture e ai saldi di finanza pubblica; ii) la specifica competenza tecnica degli apparati burocratici sulle singole tematiche e la loro “prossimità” alle questioni da normare, che determina assai di frequente una genesi dei decreti-legge *bottom up*, per progressiva collazione delle parti provenienti dai diversi plessi dell'amministrazione. La circostanza che l'intervento del Parlamento non preceda, ma si innesti sul tronco di opzioni regolatorie e finanziarie già in parte delineate, non ne svincola necessariamente il ruolo, e anzi

che intende in chiave relativa il requisito della necessità collegandolo a una valutazione politica espressa dal Governo.

<sup>35</sup> Cfr. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2022-2023*, elaborato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, disponibile al seguente link: <https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf>

<sup>36</sup> Per una ricostruzione, e per i riferimenti bibliografici, cfr. volendo il mio D. DE LUNGO, *La dialettica fra politica e burocrazia nel sistema costituzionale: una lettura giuridica in chiave di rational choice theory*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, 71 ss.

per certi aspetti potrebbe agevolarlo: sia sotto il profilo della funzione normativa, dove le Camere sono in grado di esercitare – lo testimoniano le statistiche sopra citate – una preziosa attività di sintesi, aggiustamento e compensazione del *decision making* rispetto alle istanze delle diverse anime della maggioranza e delle opposizioni; sia sul versante dell’indirizzo e controllo, risultando meno arduo, di fronte a un terreno circoscritto, ridurre l’asimmetria informativa attivando i poteri conoscitivi e ispettivi.

Se così è, appare meno incomprensibile, e forse meno patologico, il punto di equilibrio “decreto-legge centrico” nel quale si è venuto oggi ad assestare, specie dopo il Covid-19, il procedimento legislativo. Allo stesso modo, i vantaggi che lo stesso Parlamento ne può derivare depotenziano la lettura secondo cui questo subisce supinamente l’assedio della decretazione d’urgenza. Del resto, se non vi fosse un reciproco interesse del Governo e delle Camere sarebbe arduo credere che la proliferazione dei decreti-legge possa avvenire con tale stabilità o con simili dimensioni quantitative e qualitative: ciò che è reale è razionale, verrebbe da dire con poca fantasia. Proprio questo in definitiva, guardando alle prospettive *post* PNRR, conduce a ritenere difficilmente reversibili le tendenze in parola.

Certo, può convenirsi che l’equilibrio raggiunto nella prassi sia tutt’altro che ottimale: qui possono allora introdursi alcuni minimi spunti, nell’ottica del dibattito in corso sulle riforme, in cui sembrano peraltro piuttosto in ombra i temi di politica della legislazione<sup>37</sup>.

Anzitutto, non pare che l’introduzione di strumenti volti a rendere più brevi o più sicuri i tempi di approvazione delle leggi (ad esempio, il c.d. voto a data certa) possa deflazionare in modo apprezzabile il ricorso al decreto-legge<sup>38</sup>. Infatti, le tempistiche di approvazione delle leggi sono più ridotte di quanto si potrebbe immaginare: nella XIX Legislatura, ad esempio, il tempo di esame parlamentare è stato, in media, di 42 giorni per i disegni di legge di conversione (32 giorni in prima lettura e 8 giorni in seconda lettura), 23 per gli altri disegni di legge d’iniziativa governativa e 87 per le proposte di legge

<sup>37</sup> Del resto, che la decretazione d’urgenza sia ormai «un problema di politica legislativa» lo rilevava già F. MODUGNO, *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, III, Treccani, Roma, 1988, 10. Per una ricostruzione più sistematica cfr. anche ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000. Per una mappatura dei diversi progetti di riforma dell’articolo 77 della Costituzione cfr. A. CELOTTO – G. PISTORIO, *La decretazione d’urgenza (art. 77 Cost.)*, in F.S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 197 ss., per la proposta di riforma c.d. Renzi-Boschi, e A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., per i progetti più risalenti.

<sup>38</sup> Di recente, è stato invece espresso da S. BALDELLI, *Ingorgo decreti l’alternativa c’è*, in *L’Espresso*, 28 ottobre 2023, l’auspicio verso un più ampio uso del modello dei disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, peraltro accompagnato da una lucida analisi dei fenomeni alla base dell’uso del decreto-legge.

d'iniziativa parlamentare<sup>39</sup>. In ogni caso, ed è ciò che più conta, il decreto-legge gode del crisma dell'immediata efficacia normativa: requisito che lo rende una freccia infungibile, dal punto di vista giuridico, politico e comunicativo, nella faretra del Governo, rispetto a qualunque altro meccanismo acceleratorio possa eventualmente immaginarsi.

Di altrettanto scarsa utilità paiono i limiti volti a contingentare il numero di decreti-legge presentabili o esaminabili, oppure il relativo tempo di esame nel calendario dei lavori parlamentari: congegni in parte già previsti<sup>40</sup> e aggiugnabili, rispettivamente dilatando e accorpendo i decreti o tagliando la discussione con la posizione della fiducia. Vedo poi poco realistica la suggestione di rendere inemendabili in sede di conversione i decreti-legge: per come la decretazione d'urgenza si è sviluppata, la *deminutio* più significativa, almeno nel breve-medio periodo, si produrrebbe a carico del Parlamento, il quale si vedrebbe privato di quello che a oggi è il suo principale canale di interlocuzione politica e produzione legislativa<sup>41</sup>.

Potrebbe risultare invece utile una valorizzazione assai più stringente – a livello di Costituzione o di regolamenti parlamentari – del principio di omogeneità, tanto all'interno del decreto-legge quanto nel rapporto fra decreto-legge e legge di conversione, inteso nella sua accezione oggettivo-materiale anziché teleologica: ciò porrebbe un freno all'uso, ormai invalso, dei decreti *omnibus*, concentrando la decisione politico-normativa, il procedimento parlamentare e lo stesso dibattito pubblico su ambiti più definiti e circoscritti, con possibili benefici sul piano della razionalità e della consapevole partecipazione di tutte le istanze alla deliberazione, oltretutto della certezza del diritto. Aspetti che, invece, tendono a diventare più sfumati interpretando l'omogeneità in senso finalistico<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Cfr. ancora *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Rapporto 2022-2023*, cit.

<sup>40</sup> Si veda ad esempio l'art. 24, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati che, nella definizione del calendario dei lavori, stabilisce che all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge è destinata non più della metà del tempo complessivamente disponibile. L'art. 154 del medesimo Regolamento peraltro stabilisce che al procedimento di conversione dei decreti-legge, in via transitoria, non si applica la disciplina del contingentamento dei tempi. Per una panoramica complessiva e aggiornata sulle regole peculiari che caratterizzano, nei Regolamenti di Camera e Senato, la conversione dei decreti-legge, cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>41</sup> Per una compiuta disamina del tema dell'emendabilità dei decreti-legge – qui ovviamente impossibile da sviluppare – cfr. G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

<sup>42</sup> Come noto, le categorie dell'omogeneità materiale e dell'omogeneità finalistica sono state forgiate dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentenze n. 171 del 2007 e n. 22 del 2012, con riferimento sia al testo originario del decreto-legge che alla legge di conversione. Il tema qui delineato è ben presente nel dibattito interno alle due Camere, fra le quali si registrano significative differenze in punto di ammissibilità degli emendamenti alle leggi di conversione dei decreti-legge, più volte venute in rilievo. La Camera dei deputati (sulla base dell'art. 96-bis, comma 7, del suo

Infine, ragionando nell'ottica in cui l'attuale impianto bicamerale resti fermo, potrebbe immaginarsi l'introduzione di un tempo minimo inderogabile di esame da parte di ciascuna Camera: se – come sembra – il ruolo legislativo del Parlamento si gioca prevalentemente in chiave trasformativa dei decreti-legge, e proprio tramite essi viene veicolata la parte più rilevante dell'indirizzo politico, non sarebbe allora peregrino scongiurare la prassi del monocameralismo di fatto, garantendo uno *spatium deliberandi* effettivo a entrambi i rami del Parlamento per esaminare il testo, svolgere l'istruttoria e approvare emendamenti. Fattore di garanzia da far valere anche davanti al fenomeno della confluenza di più decreti in uno solo<sup>43</sup>.

Alla riserva di esame bicamerale potrebbe accompagnarsi un allungamento del termine di conversione rispetto ai 60 giorni attualmente previsti dalla Costituzione: termine che, con un esempio classico di eterogenesi dei fini, era stato concepito come un vincolo in capo al Governo salvo divenire nella prassi, invece, una ghigliottina per le Camere.

#### **4. Semplificazione amministrativa e semplificazione normativa: sviluppi e corto-circuiti**

Venendo, in ultimo, all'impatto, specie prospettico, del PNRR sul capitolo delle semplificazioni, occorre articolare l'analisi su due versanti, quello della

Regolamento, ai sensi del quale «il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge») è già orientata verso un impiego più rigoroso del criterio dell'omogeneità materiale: cfr. ad esempio il resoconto della Giunta del Regolamento, sedute del 28 febbraio e del 13 marzo 2007. Peraltro, secondo la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 la materia «deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo». Diversamente, il Regolamento del Senato non fissa alcuna specifica regola in ordine alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai decreti -legge, per i quali vale quindi solo il criterio generale dell'improprietà di quelli «estranei all'oggetto della discussione» (cfr. l'art. 97 del regolamento del Senato). Invero, la Giunta per il Regolamento, nella seduta dell'8 novembre 1984, si è espressa nel senso secondo cui il criterio generale di ammissibilità «in sede di conversione dei decreti-legge [...] deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso»; la circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa (contestuale a quella del Presidente della Camera sopra citata), connette tale valutazione rigorosa alla necessità di «tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione». Nondimeno, il disallineamento fra i due rami del Parlamento continua a essere marcato, tanto da aver più volte portato i deputati a lamentare una compressione delle proprie prerogative rispetto ai colleghi senatori (cfr. ancora il citato resoconto della Giunta del Regolamento del 28 febbraio e del 13 marzo 2007); ciò, peraltro, è alla base della frequente prassi di presentare i decreti-legge al Senato in prima lettura, così da consentire, anzitutto alla stessa maggioranza, più ampi margini di emendamento al testo governativo.

<sup>43</sup> Sulle problematiche specifiche della confluenza cfr., anche per ulteriori riferimenti, M. LOSANA, *A proposito della conversione in legge del decreto Curo: nuove strategie per vecchie tentazioni?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023.

semplificazione amministrativa e quello della semplificazione normativa, fra cui – come si dirà – emerge negli sviluppi odierni una certa contraddizione.

Quanto alla semplificazione amministrativa, il Piano ha impresso nell'ordinamento una tendenza a valorizzare in modo particolarmente accentuato il principio di efficienza e il fattore tempo, secondo un paradigma regolatorio, e forse culturale, che potremmo definire “performativo”. Si tratta di un indirizzo che si muove nel solco di un'evoluzione piuttosto consolidata nella legislazione recente, sollecitata pure a livello europeo con le Raccomandazioni del Consiglio dell'UE all'Italia per gli anni 2019 e 2020.

Come emerge anche dalle posizioni espresse dalla classe politica e da vasti settori dell'opinione pubblica, la semplificazione amministrativa ha assunto una valenza pregiudiziale rispetto a ogni altra riforma: basti pensare che proprio con l'etichetta di “decreto semplificazioni” sono stati indicati, rispettivamente, il decreto-legge 76 del 2020, adottato dal Governo Conte II per promuovere la ripresa dopo la prima ondata del Covid-19, e il decreto-legge 77 del 2021 del Governo Draghi, inteso quale primo adempimento in vista dell'attuazione del PNRR.

In particolare, si è osservato che dal punto di vista del diritto pubblico il Piano sembra portare a una redistribuzione di peso dei vari principi che guidano l'esercizio del potere amministrativo, e così pure dei diversi interessi pubblici e privati che nel procedimento amministrativo devono essere portati a composizione. Pare innegabile, infatti, che pur senza stabilire una vera e propria gerarchia assiologica, il Piano e le riforme attuative spostino il baricentro dell'azione amministrativa sul principio del buon andamento e sui suoi corollari, cioè l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, combinati nella specifica logica della proiezione al risultato<sup>44</sup>.

Una plastica concretizzazione, almeno a livello testuale, può vedersi nel nuovo Codice dei contratti pubblici; o ancora, nell'espansione dell'ambito di applicazione della disciplina prevista dall'art. 125 del codice del processo amministrativo, peculiare sotto il profilo della tutela cautelare e di merito, dal campo circoscritto delle infrastrutture strategiche a quello ben più ampio delle opere finanziate con le risorse previste dal PNRR o dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Questa ricollocazione del baricentro funge da canone direttivo per la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni, al momento della ponderazione e sintesi dei diversi interessi in sede procedimentale, oltretutto nelle determinazioni che investono gli assetti e la gestione organizzativa.

<sup>44</sup> Cfr. in tal senso F.S. MARINI, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fra semplificazione normativa e amministrativa*, in D. DE LUNGO – ID., a cura di, *Scritti costituzionali*, cit., 201 ss.

In questa nuova mappatura entra a pieno titolo, e con valenza assai significativa, il tempo, in una duplice dimensione: quella di bene giuridico individuale, facente capo a imprese e cittadini, suscettibile di valutazione patrimoniale e ristorabile in caso di lesione; e quella di interesse pubblico, strettamente connesso alla funzionalità della PA e sintomatico del grado di corrispondenza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa al principio del buon andamento<sup>45</sup>.

Il discorso si fa, invece, polarmente contrapposto focalizzando l'attenzione sull'altro versante del ragionamento, relativo alla semplificazione normativa. Le evoluzioni odierne della produzione normativa si muovono per la gran parte – come noto – in direzione inversa rispetto ai canoni di razionalizzazione delle regole, di riduzione dello *stock* di leggi vigenti e di certezza del diritto.

Le radici di questa fenomenologia paiono doversi scorgere nelle peculiari dinamiche del consenso elettorale e nella naturale propensione della classe politica verso la comunicazione, anziché verso la legislazione, che caratterizzano le vicende storiche, sociali e tecnologiche attraversate dalle odierne democrazie. Si tratta di vicende che in questa sede, ovviamente, non possono essere ricostruite neppure per cenni<sup>46</sup>, ma che possono sintetizzarsi, ai nostri fini, nell'importanza capitale della mediaticità del politico quale elemento di costruzione del consenso e di misurazione dei rapporti di forza, la quale si alimenta con la visibilità e il costante attivismo sui *mass media* e i *social media*. Ciò determina una iper-valorizzazione della responsività dei politici<sup>47</sup> e la necessità di disporre continuamente di contenuti da comunicare, che orientino o si aggancino in tempo reale agli argomenti variabili e agli umori mutevoli della porzione più ampia possibile dell'opinione pubblica o della comunità *social*<sup>48</sup>, con una decisa torsione – parafrasando l'immagine

<sup>45</sup> Su tutti questi aspetti, si rinvia ancora a F.S. MARINI, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fra semplificazione normativa e amministrativa*, cit., 202 ss.

<sup>46</sup> Rinvio, volendo, al mio D. DE LUNGO, *La dialettica fra politica e burocrazia nel sistema costituzionale*, cit., 82 ss.

<sup>47</sup> Sul concetto di “responsività” e sulle sue implicazioni si tornerà più avanti nel testo; cfr. sin d'ora, anche per ogni ulteriore riferimento, D. FISICHELLA, *Lineamenti di scienza politica*, Carocci, Roma, 2011, 302 ss.; spunti utili nella specifica prospettiva qui indagata anche in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 33 ss.

<sup>48</sup> Le diverse torsioni della democrazia e della rappresentanza registratesi negli ultimi decenni in forza del mutato quadro delle comunicazioni e dei mezzi tecnologici sono state denominate, nel dibattito scientifico, con “etichette” a volte immaginifiche ma certamente efficaci nel restituire la sostanza delle dinamiche cui si allude nel testo: oltre alla celebre «democrazia del pubblico» teorizzata da B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Bologna, 2010, 215 ss., possiamo qui fare riferimento alle formule *Mediacracy*, *Government by Spectacle*, *Spectator Democracy*, *Telemocracy*, *Informational Politics*, *Public Relations Democracy*, *Mobocracy*, *Drama Democracy*, *Fan Democracy*, *Blockbuster Democracy*, *Media Democracy*, *Monitory Democracy*. Per una panoramica su tale

schmittiana – della rappresentanza verso la rappresentazione<sup>49</sup>. Lo stesso linguaggio e *drafting* normativo, d'altronde, rispecchia in parte queste tendenze: abbondano disposizioni di principio, articoli simili a preamboli, enunciazioni ariose ed ecumeniche di finalità dalla dubbia portata precettiva ma dalla sicura valenza comunicativa (comunicati stampa con forza di legge, potrebbe dirsi), concepiti più per persuadere gli elettori generando consenso, empatia e risonanza emotiva che non per innovare l'ordinamento giuridico<sup>50</sup>.

È proprio nel “decidere poco, ma in fretta e in modo comunicativamente efficace” che può forse scorgersi la cifra attuale della produzione normativa. Ritrova così un senso, anzitutto, la proliferazione dei decreti-legge, spesso *omnibus*, la cui necessità e urgenza è intesa come attualità politica e mediatica; l'approvazione di leggi delega abbondanti di principi e finalità ma dalla scarsa portata precettiva; il frequente rinvio a provvedimenti attuativi per la definizione di profili anche caratterizzanti della disciplina legislativa. A ciò bisogna poi sommare il non meno rilevante capitolo dell'amministrazione per legge, cioè della prassi mediante fonte primaria, di disciplinare situazioni particolari e concrete, o di dare mera esecuzione a fonti primarie previgenti: così, la fonte primaria – sulla base, a seconda dei casi, di ingerenze della politica o di pressioni della burocrazia – assume contenuti sostanzialmente amministrativi anziché normativi e tiene luogo di atti e provvedimenti della pubblica amministrazione<sup>51</sup>.

Ora, è chiaro che se la funzione di produzione normativa diviene sempre meno posizione di regole tendenzialmente generali e astratte, e sempre più prosecuzione della comunicazione con altri mezzi, oppure strumento surrogatorio rispetto ai provvedimenti amministrativi, l'obiettivo auspicabile della

variegata onomastica, cfr. K. BRANTS – K. VOLTMER (a cura di), *Political Communication in Post-modern Democracy*, Londra, 2011. In chiave generale cfr. G. CAPANO – S. PIATTONI – F. RANIOLO – L. VERZICHELLI, *Manuale di scienza politica*, Bologna, 2014, 363 ss.

<sup>49</sup> «Rappresentare significa rendere visibile e rendere presente un essere invisibile mediante un essere pubblicamente presente. La dialettica del concetto sta in ciò che l'invisibile viene presupposto come assente e contemporaneamente reso presente». Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Giuffrè, Milano, 1984, 277. Nel testo, la formula è presa a prestito per indicare che il politico non solo, e non tanto, vuole rappresentare i suoi elettori nel senso classico di esprimerne gli interessi, ma ancor prima cerca di innescare verso di loro dei processi di identificazione e *transfert* di cui essere terminale.

<sup>50</sup> Sulla problematica della effettiva portata normativa delle disposizioni adottate e sul “ritorno” ai preamboli spunti utili emergono, ad esempio, nei rapporti predisposti nella XVI e XVII Legislatura dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati a conclusione delle singole presidenze, reperibili sul [sito istituzionale](#). (cfr., in particolare, i rapporti conclusivi delle presidenze Zaccaria, Lussana, Cicu, Tagliatela, Formisano, Pini, Giorgis).

<sup>51</sup> Cfr. in proposito, fra i lavori più recenti, S. CASSESE, *Amministrare la Nazione*, Milano, Mondadori, 2023, 22 ss. e 63 ss. e volendo il mio D. DE LUNGO, *La dialettica fra politica e burocrazia nel sistema costituzionale*, cit., 88 ss.

semplificazione normativa diviene un miraggio. Infatti: i) la mole di norme prodotte travalica di gran lunga il fabbisogno dell'ordinamento; ii) lo *stock* della legislazione vigente lievita anziché diminuire; iii) si moltiplicano le antinomie, anche alla luce dello scarso impiego di clausole di abrogazione espressa; iv) la bulimia legislativa e la volatilità delle norme minano la chiarezza, la stabilità e la effettività del diritto; v) nei diversi settori, divengono difficilmente concepibili architetture di riforma complessiva e meditata, al posto o nelle more delle quali vengono spesso introdotti regimi giuridici speciali e temporanei che non sostituiscono i vecchi, ma vi si sommano, relazionandosi a essi secondo nessi di rottura, sospensione, deroga, difficili da ricostruire per operatori giuridici, cittadini e imprese.

Rispetto a questo scenario, che ha trovato un forte catalizzatore nei diversi segmenti della “poli-crisi” (emergenza pandemica, crisi economica, conflitto russo-ucraino) e nel parallelo ritorno dell'intervento pubblico in economia, le sfide imposte dal PNRR non hanno stemperato, ma anzi hanno confermato, se non addirittura acuitizzato, i fenomeni in questione, alla luce del *mix* fra mediaticità dei temi, urgenza delle decisioni, elevato tecnicismo degli interventi, tentativi di fuga dalla responsabilità (politica o amministrativa a seconda dei casi) degli apparati politici e burocratici coinvolti.

Resta da vedere se e come i progressi che sembrano intravedersi sotto il profilo della semplificazione amministrativa possano conciliarsi con il regresso della (non) semplificazione normativa: una conciliazione – ad avviso di chi scrive – difficilmente possibile sino in fondo, trattandosi di due aspetti sviluppiabili solo in necessaria sinergia, e non in schizofrenico cortocircuito.