

**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)***

di Nicola Lupo**

5 gennaio 2022

Sommario: 1. Premessa. La connessione tra strumenti normativi e politiche pubbliche e l'importanza del coordinamento. – 2. Le deleghe del Governo Amato e il loro percorso parlamentare. – 3. I tanti pregi della delega legislativa. – 4. Deleghe legislative usate a fini di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento. – 5. L'uso del modello delle grandi deleghe (e delle leggi a cadenza annuale) e la sua crisi. – 6. Quasi trent'anni dopo, ancora alla ricerca del coordinamento: le vicende del "Next Generation EU" e del PNRR. – 7. Il tentativo di rafforzare le strutture di coordinamento nella *governance* del PNRR. – 8. Conclusioni.

1. Premessa. La connessione tra strumenti normativi e politiche pubbliche e l'importanza del coordinamento

Per effetto della legge n. 421 del 1992 e delle sue quattro maxi-deleghe (in materia di pubblico impiego, sanità, previdenza, finanza degli enti locali) si determinò allora, in una fase delicatissima dell'economia e del sistema politico italiano, un salto di qualità nelle politiche pubbliche relative ai principali settori della spesa pubblica. Ciò avvenne anche grazie all'adozione di nuovi strumenti e processi normativi mediante cui quelle politiche pubbliche furono poste in essere. Certo, le contingenze erano in quella fase assai peculiari, ma proprio per questo, in un'altra fase assai delicata dell'evoluzione della storia d'Italia, è interessante richiamare con quali strumenti normativi si misero in essere, allora, politiche pubbliche di grande rilievo.

* Il testo, destinato al *Liber amicorum per Aldo Carosi*, riprende e aggiorna i contenuti della relazione svolta al seminario organizzato dalla Fondazione CERM il 24 luglio 2020, e pubblicata nel volume *Un metodo per le riforme: l'attualità della legge n. 421 del 1992*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana, Il mulino, Bologna, 2021.

** Ordinario di Diritto Pubblico, LUISS Guido Carli; Visiting professor, Università Nicolò Copernico di Torun.

Gli strumenti e i processi di produzione normativa di volta in volta adottati originano importanti effetti non solo sulla qualità della legislazione, ma anche sulla qualità delle politiche pubbliche che quelle norme esprimono. Com'è evidente, vi sono strumenti e processi normativi che incoraggiano politiche pubbliche estemporanee, contingenti e settoriali; e, reciprocamente, altri che invece tendono ad incentivare l'adozione di politiche pubbliche più organiche e di medio-lungo periodo. In quel caso, si riuscì evidentemente a percorrere questa seconda strada e vale la pena domandarsi come ciò sia potuto accadere.

La domanda appare particolarmente rilevante nel momento in cui le istituzioni italiane stanno iniziando a porre in essere una serie di azioni di notevole entità e impatto sugli assetti dell'economia, quali quelle delineate all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza (d'ora in poi PNRR), in attuazione del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza¹. Azioni che evidentemente rendono necessari strumenti e processi di produzione normativa adeguati, in particolare richiedendo un efficace coordinamento dell'attività delle diverse istituzioni coinvolte.

2. Le deleghe del Governo Amato e il loro percorso parlamentare

In uno scritto giovanile sull'iter parlamentare della legge n. 421 del 1992 e sulla sua attuazione² analizzavo le procedure seguite dal governo Amato, in una situazione per più versi "estrema". In tale scritto, provavo a valorizzare l'uso intelligente e innovativo dello strumento della delega legislativa che quella legge aveva immaginato e concretizzato, sulla spinta dei parametri di Maastricht e alla vigilia di una crisi valutaria assai grave, che colpì l'Italia nel settembre 1992, nel contesto di un sistema partitico in profonda trasformazione. Ripercorrevi, appunto, l'uso consapevolmente innovativo che il Governo faceva dell'istituto della delega legislativa rispetto alla precedente esperienza repubblicana. Con la presentazione alle Camere, all'indomani del voto della mozione di fiducia, sulla base di dichiarazioni programmatiche in cui le politiche pubbliche in questione venivano richiamate, di un unico maxi-disegno di legge di delega. Nella cui relazione introduttiva si coglieva la volontà di assicurare in questo modo tempi rapidi di approvazione, mantenendo gli assi portanti delle riforme ed evitando che la loro attuazione subisse stravolgimenti in sede parlamentare, ma al tempo stesso assicurando che il contributo parlamentare potesse esplicitarsi nella definizione dei principi e criteri direttivi delle deleghe legislative.

¹ Il testo ufficiale del PNRR è nella decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia del 13 luglio 2021 e, soprattutto, del relativo allegato: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-ADD-1-REV-2/it/pdf>.

² N. Lupo, *Le deleghe del governo Amato in Parlamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, n. 1, p. 85 s.

L'iter parlamentare del disegno di legge delega presentato dal Governo il 14 luglio 1992 si sviluppò in tre letture e in tempi assai rapidi, specie rispetto alle tempistiche a quel tempo prevalenti, anche grazie ad un uso intenso degli strumenti del contingentamento dei tempi (anche in commissione in sede referente) e della questione di fiducia (nella seconda e nella terza lettura). Pure l'esame dei relativi decreti legislativi presso le commissioni permanenti di Camera e Senato, ai fini dell'espressione dei relativi pareri (obbligatori ma non vincolanti), si svolse in tempi ristrettissimi, non senza contrapposizioni tra le forze politiche, ma in modo complessivamente proficuo (anche grazie alla costruzione della procedura delle "osservazioni per il parere", rese da altre commissioni parlamentari alla commissione permanente cui era assegnato il relativo schema di decreto legislativo)³: i quattro decreti legislativi "principali", adottati dal Governo a partire dall'entrata in vigore della legge di delega e con cadenza settimanale, furono emanati tre entro la fine del 1992 e l'ultimo nel febbraio successivo, anche in anticipo rispetto al termine assegnato al Governo, fissato in 90 giorni⁴; una serie di ulteriori decreti legislativi più specifici, e poi i relativi decreti legislativi "correttivi" (una ventina in totale) videro la luce nel corso del 1993 (prevalentemente ad opera del governo Ciampi, succeduto al governo Amato a seguito del referendum sulla legge elettorale)⁵. Emergeva come, nel complesso, il Parlamento, pur in una situazione assai peculiare, fosse riuscito a fornire un contributo parziale ma utile ai contenuti di tali riforme.

In conclusione, vista la fase di transizione allora in corso (si era alla vigilia delle prime elezioni che si sarebbero svolte con la legge elettorale prevalentemente maggioritaria), cercavo di individuare i fattori permanenti e quelli invece transeunti. Valutavo positivamente il "nuovo uso" della delega legislativa, mentre esprimevo perplessità sull'utilizzo troppo intenso della questione di fiducia, in particolare sui disegni di legge di delega, che aveva irrigidito eccessivamente i rapporti tra maggioranza e opposizione, auspicando che esso si potesse ridurre in un Parlamento eletto con metodi maggioritari. Prospettavo altresì, per quanto riguarda il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi, l'introduzione, con revisione costituzionale, della possibilità per le minoranze parlamentari di sollevare questione di costituzionalità su quelle parti dei decreti legislativi, già segnalate nel parere espresso sullo schema, che esse ritenessero viziate per "eccesso di delega": al fine di consentire

³ Sulla creazione di questa procedura cfr. N. Lupo, *Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della Camera in tema di parere parlamentare su atti del governo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, n. 2, p. 187 s.; sui suoi sviluppi (in parte codificati nell'art. 96-ter del regolamento della Camera) cfr. E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, spec. p. 210 s.

⁴ Lo notano V. Di Porto, F. Pammolli, *L'Europa, l'Italia, la lezione del 1992*, in *Il Corriere della Sera*, 10 agosto 2020.

⁵ Cfr., per una ricostruzione storica di quel passaggio, U. Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 18 s. e, volendo, N. Lupo, G. Tarli Barbieri, *Dal referendum alla legge Mattarella, in 1920-2020. Carlo Azeglio Ciampi*, vol. I (Governatore, presidente del Consiglio, ministro del Tesoro), Edizioni della Normale, Pisa, 2021, p. 237 s.

un sindacato più rigoroso e tempestivo della Corte costituzionale sul rispetto della legge di delega. Dedicavo infine una specifica attenzione alla bozza di disegno di legge delega per fronteggiare le emergenze economiche, ipotizzata ma poi non presentata dal governo Amato nel settembre 1992, rilevando come essa, a causa di principi troppo vaghi e di una procedura non ben delineata (nella quale era previsto il coinvolgimento obbligatorio e vincolante del Governatore della Banca d'Italia, chiamato a attestare l'esistenza di "uno stato di grave pericolo per l'equilibrio dell'economia e della finanza pubblica"), finisse per avvicinarsi a una "delega di pieni poteri", così come del resto era stato notato nell'intenso dibattito che tale bozza aveva suscitato "a caldo".

3. I tanti pregi della delega legislativa

In effetti, proprio le vicende della legge n. 421 del 1992 e della sua attuazione rappresentano una conferma della flessibilità e, ad un tempo, delle tante potenzialità dello strumento della delega legislativa. Come osservato da autorevole dottrina⁶, la delega legislativa offre, sotto il profilo della razionalità della formazione della volontà legislatrice, una serie di "virtualità positive", che appaiono "totalmente assenti nel decreto legge e non sempre rinvenibili nemmeno nella legislazione parlamentare". In particolare, la distinzione tra principi e i criteri direttivi nella legge di delega e il loro "riempimento" nel decreto legislativo introduce nella legislazione "prima della *voluntas*, la *ratio*"; prima ci si accorda sull'impostazione generale di una determinata disciplina e dopo – stabilito qual è il senso del legiferare – si agisce coerentemente di conseguenza".

In altri termini, la delega legislativa origina l'attivazione di un procedimento complesso – o "duale", secondo altra terminologia⁷ – a tempi (relativamente) certi, con un corretto riparto di ruoli tra Governo e Parlamento: il disegno di legge trae origine da un'iniziativa governativa; con l'approvazione della legge di delega i principi e i criteri direttivi che guidano l'opera del legislatore delegato devono essere condivisi tra Governo e Parlamento (ove ben può registrarsi, in proposito, un consenso più ampio di quello della sola maggioranza); la predisposizione dei decreti legislativi rientra evidentemente nella competenza del Governo, il quale ha perciò l'ultima parola sul relativo testo, ma ha luogo normalmente, in ossequio alle prescrizioni dettate da ciascuna legge di delega, in esito ad un articolato procedimento, nel quale possono essere sentite le autonomie territoriali, le forze sociali e soggetti di varia natura, e nel

⁶ Le espressioni virgolettate sono tratte da G. Zagrebelsky, *Conclusioni*, in *La delega legislativa*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Giuffrè, Milano, 2009, p. 319 s., spec. 325 s.

⁷ Cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 352 s.

quale sono infine raccolti i pareri delle commissioni parlamentari (anche qui con un contributo di maggioranza e opposizione)⁸.

Due ulteriori elementi vanno aggiunti, perché contribuiscono a rendere funzionale il procedimento di delega legislativa. Uno è dato dalla possibilità che il legislatore delegante accompagni la delega principale con una delega accessoria, che autorizza il Governo, successivamente all'adozione del decreto legislativo, all'adozione, entro un termine ulteriore, di uno o più decreti legislativi correttivi, chiamati a muoversi nell'ambito dei principi pre-definiti e con la medesima procedura, i quali possono risultare preziosi per adeguare la disciplina contenuta nel decreto legislativo principale alle indicazioni provenienti dalla prima prassi applicativa⁹. Il secondo elemento è rappresentato dal fatto che sulla coerenza tra legge delega e decreto legislativo vi è un sindacato per il c.d. "eccesso di delega" esercitabile dalla Corte costituzionale, in grado perciò di annullare decreti legislativi che risultino in contrasto con i principi e criteri direttivi, o anche con l'oggetto della delega. Un sindacato invero di non facilissima attivazione in tempi rapidi, la cui esistenza, comunque, obbliga il Governo e gli altri soggetti a muoversi all'interno dei binari fissati dal legislatore delegante.

Certo, al di là della razionalità del modello costituzionale, occorre vedere come questo è in concreto utilizzato da Governo e Parlamento, che potrebbero avvalersi della flessibilità dello strumento¹⁰ al fine di alternarne i caratteri in senso negativo, ossia di sminuire gli elementi di razionalità e di accrescerne invece quelli che determinano incertezza. Non mancano casi in cui proprio questa flessibilità ha finito per fare più danni che altro: esemplare può considerarsi il caso della delega c.d. "taglialeggi", in cui prima la previsione e poi l'abuso della decretazione correttiva hanno accresciuto il caos normativo, sommandosi a interventi reiterati (e contraddittori) sulla norma di delega¹¹; o, per altri versi, la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, la cui

⁸ Per recenti riesami della tematica, con ampi riferimenti alla prassi, cfr. G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, spec. p. 235 s. e U. Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 41 s.

⁹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, M. Ruotolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa*, cit., p. 41 s.

¹⁰ Sottolineata acutamente da S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, spec. p. 41 s.

¹¹ Art. 14, comma 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, su cui cfr. ampiamente P. Carnevale, *Salvar l'insalvabile. la corte costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018*, in www.gruppodipisa.it, 2019, n. 2, p. 12 s.; Id., *Le cabale della legge*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, spec. p. 51 s.; F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 49 s.; M. Cecchetti, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto. I. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di S. Pajno e G. Verde, Giuffrè, Milano, 2010, p. 96 s.; N. Lupo, *Le materie escluse e i decreti legislativi "correttivi"*, in *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, a cura di N. Lupo e R. Zaccaria, Aracne, Roma, 2008, p. 51 s.

attuazione, a cavallo tra due legislature, ha finito per risultare assai parziale, a causa del mutamento dell'indirizzo politico del Governo¹². Anche la recente proroga generica e generalizzata, a seguito del Covid-19, di tutte le deleghe legislative in corso, avvenuta con una disposizione inserita in una legge di conversione, può farsi a pieno titolo rientrare nelle patologie dell'istituto¹³.

Nel caso della legge n. 421 del 1992, invece, come si accennava, si possono riscontrare alcuni elementi essenziali che aiutano a spiegarne il successo: un buon testo del disegno di legge uscito dal Governo (il che non accade sempre); rapida elaborazione e approvazione da parte delle Camere del disegno di legge, con una serie di modifiche ai principi e alle modalità di formazione dei decreti legislativi; tempistica assai celere di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, di espressione dei pareri parlamentari e poi di emanazione dei decreti legislativi; attuazione completa delle deleghe legislative previste¹⁴.

4. Deleghe legislative usate a fini di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento

Maxi deleghe così come quelle contenute nella legge n. 421 del 1992 finiscono, se ben concepite, per assicurare un obiettivo istituzionale tutt'altro che scontato: ossia, un elevato tasso di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento, la quale viene così ad essere concentrata e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi indicati nella legge di delega. O, per meglio dire, riescono a coordinare più efficacemente: in primo luogo, al suo interno, l'attività normativa del Governo; in secondo luogo, l'attività legislativa dei due rami del Parlamento; in terzo e ultimo luogo, il ruolo normativo del Governo e quello del Parlamento, tra di loro.

Sembrerebbero elementi quasi scontati. Eppure, queste opere di coordinamento, pur necessarie, si rivelano essere mai agevoli e risultano spesso realizzate assai parzialmente.

¹² Legge n. 103 del 2017, su cui cfr. E. Catelani, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttive: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in *Archivio Penale*, 2018, p. 41 s.; P. Mazzina, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: quando il provvedere per emergenze "stressa" procedure e organi costituzionali*, ivi, p. 63 s.; e G. Piccirilli, *Salvate la riforma dell'ordinamento penitenziario!*, in www.forumcostituzionale.it, 23 luglio 2018.

¹³ Per le ragioni che si sono illustrate in N. Lupo, *La proroga "innominata" delle deleghe legislative in scadenza. A proposito dell'art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, contributo al webinar dell'Osservatorio sulle fonti su "Le fonti normative nell'emergenza Covid-19", svoltosi il 30 aprile 2020, in www.osservatoriosullefonti.it, speciale 2020, p. 605 s. Cfr. anche A. Vernata, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in www.rivistaaic.it, 2020, n. 3, p. 55 s., spec. 68 s.,

¹⁴ Sui (non pochi) casi di inattuazione di deleghe legislative e i problemi che esse originano cfr. D. De Lungo, *Le deleghe legislative inattuuate*, ESI, Napoli, 2017, spec. p. 62 s.

Nel primo caso, pur in presenza di un'organizzazione unitaria e di apposite sedi espressamente incaricate di assicurare il coordinamento dell'attività normativa del Governo (si pensi soprattutto al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri-DAGL), a causa della frammentazione delle coalizioni governative, e dell'assetto "a direzione plurima dissociata" spesso assunto dalla compagine governativa¹⁵. Nel secondo caso, in dipendenza della pluralità delle sedi parlamentari coinvolte nei processi legislativi, accentuata ovviamente dall'attività delle commissioni in sede deliberante/legislativa e dal bicameralismo simmetrico¹⁶. Nel terzo caso, infine, a causa di un funzionamento peculiare della forma di governo parlamentare, che pure dovrebbe in teoria caratterizzarsi per una "fusione dei poteri" Legislativo e Esecutivo, nel perseguimento di un indirizzo politico comune: per cui si registra un equilibrio Governo-Parlamento nell'esercizio dei poteri normativi mai pienamente stabilizzatosi, tra una disciplina costituzionale che tende a disconoscere un ruolo direttivo al Governo nel procedimento legislativo, e una prassi che, almeno nell'ultimo trentennio, lo vede invece dominare di fatto, grazie al sistematico ricorso a strumenti eccezionali quali decreti-legge e questioni di fiducia, il sistema delle fonti e il procedimento legislativo¹⁷.

Ecco allora che le grandi leggi di delega possono essere strumenti preziosi per fissare finalità generali, priorità, tempistiche e criteri d'ordine nei riguardi di una dinamica politico-istituzionale che altrimenti tende a rivelarsi troppo frammentata e dispersiva: e, perciò, per esporre l'attività legislativa a questo o a quell'interesse settoriale e contingente. Come è stato giustamente notato, le grandi deleghe unificano "complesse strategie di riforma intorno al governo, molto spesso in relazione a stringenti indirizzi imposti dall'Unione europea, che richiedono una legislazione in grado di intervenire in tutti i settori in modo coerente e omogeneo"; e lo fanno "ricollegando diversi livelli territoriali" e distribuendo i "poteri tra Stato, *authorities* e regioni"¹⁸. In altri termini, tali grandi leggi di delega coordinano appunto l'attività normativa del Parlamento, del Governo e dei diversi soggetti in grado di adottare norme giuridiche.

In queste procedure, il Parlamento è evidentemente destinato a concorrere insieme a molti altri soggetti, in una posizione che spesso da centrale tende a divenire laterale: chiamato, più che ad approvare leggi, a concorrere alla determinazione di

¹⁵ Sui rischi del governo "a direzione plurima dissociata" cfr. E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Comunità, Milano 1977, p. 41 s.

¹⁶ Sul difficile coordinamento del policentrismo parlamentare attraverso la programmazione dei lavori cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, cit., p. 145 s.

¹⁷ Del Governo come "signore delle fonti" parla M. Cartabia, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzanella, Giappichelli, Torino, 2011, p. IX s.

¹⁸ Così A. Palanza, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, p. 1211 s., spec. 1244 s.

principi e, poi, ad esprimere pareri su schemi di atti normativi predisposti dal Governo¹⁹. Pareri delle commissioni parlamentari che risultano tanto più rilevanti, com'è intuibile, quanto più questi riescono a convogliare e ad esprimere in forma unitaria e coerente il peso e la ricchezza del pluralismo politico e dei diversi settori coinvolti.

5. L'uso del modello delle grandi deleghe (e delle leggi a cadenza annuale) e la sua crisi

Dal 1992 in poi, non sono certamente mancate altre occasioni in cui si è mirato a utilizzare lo strumento delle leggi di delega al fine del conseguimento di mega-obiettivi in vista dei quali coordinare l'attività normativa di Parlamento e Governo.

Un caso senz'altro assai significativo e sostanzialmente coronato da successo può considerarsi quello della legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini 1): una legge contenente una cospicua serie di norme di delega che hanno interessato anche alcuni dei settori già oggetto di intervento da parte della legge n. 421 del 1992, e che hanno consentito di valorizzare le autonomie territoriali al massimo grado consentito dalla Costituzione allora vigente (prima della riforma costituzionale del Titolo V, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001), riorganizzando al tempo stesso l'amministrazione centrale. Nell'attuazione di quelle deleghe, tra l'altro, l'apposita commissione bicamerale riuscì a giocare un peso niente affatto trascurabile, contribuendo così alla proficua e tempestiva attuazione delle tante deleghe legislative ivi previste²⁰. Ugualmente ambizioso, anche se forse con maggiori chiaroscuri, specie nella sua implementazione, può ritenersi il disegno derivante dalla legge n. 42 del 2009 sul c.d. "federalismo fiscale", in attuazione del nuovo art. 119 Cost.²¹.

¹⁹ Si è provocatoriamente parlato, in proposito, di un Parlamento "consulente": cfr., sin dal titolo, *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. Rossi, Jovene, Napoli, 2002.

²⁰ Per un bilancio cfr. lo stesso F. Bassanini, *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, in www.astrid.eu, gennaio 2008. Sul ruolo del Parlamento cfr., tra gli altri, la ricerca *Parlamento e politiche pubbliche. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59. Rapporto di rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2000*, a cura di P. Caretti, M. Morisi, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 11. Seminario 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 197 s. e A. Raffaelli, A. Sperti, *I pareri della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa (c.d. bicameralina) sugli schemi di decreto legislativo*, in *Il Parlamento "consulente"*, cit., p. 7 s., nonché V. Cerulli Irelli, *Costituzione e Amministrazione. Documenti di un itinerario riformatore*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 221 s.

²¹ Cfr., sui profili procedurali, N. Lupo, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente*, in www.federalismi.it, 2 dicembre 2009; e, per un bilancio sull'attuazione della legge n. 42 del 2009, S. Mangiameli, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-l-autonomia-finanziaria-delle-regioni-tra-attuazione-e-inattuazione-luglio-2015.html>, luglio 2015.

E non è certo casuale che proprio la delega legislativa rappresenti, praticamente da sempre, lo strumento principe per dare attuazione al diritto dell'Unione europea, proprio grazie alla sua capacità di imporre un qualche coordinamento al Parlamento e al Governo, nelle loro varie articolazioni, nel perseguire l'obiettivo di adeguare l'ordinamento italiano alle direttive adottate in seno all'Unione europea²². Un coordinamento che invero sarebbe necessario perseguire da ben prima, in occasione della c.d. "fase ascendente", ma che comunque deve raggiungersi almeno nella c.d. "fase discendente"²³, appunto grazie all'azione di deleghe legislative, perlopiù contenute in apposite leggi "a cadenza annuale" (la legge comunitaria prima; la legge di delegazione europea poi).

Anche lo strumento delle leggi "a cadenza annuale" può dirsi volto a conseguire una finalità sostanzialmente analoga: sulla scorta appunto dell'esperienza della legge comunitaria, si intesta in capo ad una certa legge, da approvarsi regolarmente ogni anno, un macro-obiettivo, e si finalizzano a questo macro-obiettivo tutti i contenuti che possono essere collocati nella legge in questione (definendone così il c.d. "contenuto proprio"). Lo si è fatto per la legge annuale di semplificazione e poi per la legge annuale per il mercato e la concorrenza, peraltro con successo piuttosto relativo: avendo le leggi in questione faticato non poco a mantenere la loro cadenza annuale sia nell'approvazione parlamentare, sia, ancor prima, nella presentazione del relativo disegno di legge da parte del Governo²⁴.

Anzi, deve registrarsi come nell'ultimo decennio il modello delle leggi "a cadenza annuale" sia stato sostanzialmente abbandonato, a vantaggio del prevalere di una legislazione sempre più frammentata e precaria, adottata spesso sull'onda di questioni emerse all'attenzione dell'opinione pubblica e volta prevalentemente a perseguire finalità di breve respiro, quando non di mera immagine²⁵. Salvo forse ora

²² Cfr., tra gli altri, G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa*, cit., p. 93 s., spec. 124 s., e S. Baroncelli, *Lo sdoppiamento della "legge comunitaria": una scelta avveduta?*, in *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, a cura di E. Moavero Milanese, G. Piccirilli, Cacucci, Bari, 2018, p. 119 s., spec. 130 s.

²³ Per una critica alla distinzione tra fase ascendente e fase discendente cfr. R. Ibrido, *Formulating and Implementing EU Law and Policies: 'Ascending' and 'Descending' Phases and Beyond*, in *The Italian Parliament in the European Union*, edited by N. Lupo, G. Piccirilli, Hart, Oxford, 2017, p. 55 s., spec. 65 s., e C. Fasone, *La distinzione tra "fase ascendente e "fase discendente", e il suo superamento*, in *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, cit., p. 103 s.

²⁴ Sulla legge di semplificazione cfr. N. Lupo, G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della normazione*, a cura di Paolo Caretti, Torino, Giappichelli, 2008, p. 215 s., e G. Mobilio, *I più recenti tentativi di "sistemazione" tramite delega legislativa*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 2, spec. p. 6 s. Sulla legge per la concorrenza cfr. R. Cifarelli, *Il declino delle leggi "a cadenza annuale" nel processo legislativo italiano: spunti di riflessione a partire dalla prima legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *ASTRID Rassegna*, 2017; e, anche per un parallelo, E. Frontoni, *La periodicità perduta e quella neonata: legge di semplificazione annuale e legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in www.federalismi.it, Focus Fonti, n. 2/2018.

²⁵ Cfr., tra gli altri, S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007; G. Arconzo, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2013; E. Longo, *La*

riaffacciarsi da ultimo, per effetto del PNRR, almeno nelle vesti delle leggi annuali per il mercato e la concorrenza, in non casuale coincidenza con uno strumento che ha impegnato l'Italia ad adottare riforme con al centro interessi e obiettivi di medio e lungo periodo.

6. Quasi trent'anni dopo, ancora alla ricerca del coordinamento: le vicende del "Next Generation EU" e del PNRR

Come si accennava, dunque, la gran parte della legislazione adottata nell'ultimo decennio e, con ancora maggiore evidenza, quella predisposta durante la pandemia del Covid-19, ha dunque una matrice ben diversa rispetto alle deleghe del Governo Amato da cui si sono prese le mosse. È evidente che riforme impegnative e destinate a creare una effettiva discontinuità non sono certamente incoraggiate dal prevalere di decreti-legge "omnibus", caratterizzati da una lunga gestazione endogovernativa, da un impervio cammino parlamentare durante il quale vengono introdotte ulteriori disposizioni ("impacchettate" in maxi-emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia), nonché da una implementazione assai lenta e faticosa. E neppure è facile immaginare che riforme siffatte vengano inserite all'interno di leggi di bilancio ormai regolarmente definite, negli ultimi anni, nel corso di un'unica lettura per ciascun ramo del Parlamento, peraltro "blindata" attraverso la posizione della questione di fiducia²⁶.

Metodi legislativi tutt'altro che conformi al dettato costituzionale e ai principi della buona legislazione, ma che sono stati usati in modo particolarmente intenso per ovviare a difficoltà endemiche del sistema politico a darsi indirizzi politici e legislativi concordati e dotati di una adeguata tenuta all'interno del Governo come in seno a ciascuna delle due Camere. A loro volta, questi metodi hanno portato a far prevalere la legislazione più emergenziale, frammentata e di breve periodo, a danno di quella più organica, intersettoriale e con intenti riformatori di più ampio respiro.

Il Next Generation EU impone ora una forte discontinuità, nei metodi oltre che nei contenuti dell'attività legislativa.

legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione, Giappichelli, Torino, 2017; F.F. Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018. Nel senso della necessità di strumenti che stimolino il legislatore a guardare alle generazioni future cfr. L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Cedam, Padova, 2020.

²⁶ Pratica invero stigmatizzata dalla Corte costituzionale, ma forse non con forza adeguata, e comunque senza ottenere pressoché alcun seguito in Parlamento, con le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, sulle quali si è registrato un vivace dibattito dottrinale: cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. Gabriele, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte*, in *Lo Stato*, 2019, n. 13, p. 55 s., e E. La Fauci, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in www.osservatorioaic.it, 2021, n. 4.

Conformemente a un auspicio che si era formulato all'indomani dell'adozione, in sede europea, del meccanismo²⁷, sono stati infatti immaginati – in esito ad un processo tutt'altro che agevole, che ha concorso a determinare il passaggio di consegne tra il Governo Conte 2 e il Governo Draghi – strumenti di coordinamento dell'attività legislativa volti a introiettare i vincoli europei, ad assicurare una adeguata compresenza di soggetti politici e istituzionali, delle forze sociali e dei tecnici, e infine a introdurre i giusti incentivi al perseguimento, da parte di tutti gli attori, di opzioni sostenibili e lungimiranti.

Si è così definita una programmazione quinquennale che delinea obiettivi quantitativi e traguardi qualitativi, rileggendo alla luce delle priorità europee (a partire da *green economy* e digitalizzazione) molte tra le riforme rimaste nei cassetti delle amministrazioni ministeriali o bloccatesi per effetto di questo o di quel potere di veto. Nell'individuare, un punto di riferimento obbligato è stato rappresentato dalle *country specific recommendations* che – succedutesi anno dopo anno nelle procedure del semestre europeo – non sono certo occhiate indicazioni provenienti dai “burocrati di Bruxelles”, bensì linee di indirizzo politico che qualunque Governo dotato di buon senso e non vittima dei veti incrociati dovrebbe perseguire con convinzione, in nome dell'interesse nazionale e della stessa competitività del mercato comune europeo. Non è un caso che i temi della crescita economica e della riduzione del debito pubblico vi compaiano in modo quasi ossessivo, accanto alla riforma della pubblica amministrazione, alla riduzione della durata dei processi civili, alla lotta all'evasione fiscale, e così via²⁸.

Sul piano della legislazione, il PNRR incoraggia – al di là della primissima fase attuativa, nella quale si è inevitabilmente fatto ricorso agli strumenti disponibili²⁹ – una discontinuità nel metodo che è stato fin qui largamente prevalente, e che ha conosciuto ulteriori degenerazioni nel corso dell'emergenza pandemica³⁰. Infatti, non solo, come si rilevava, vi è un recupero delle leggi annuali per il mercato e la concorrenza, ma,

²⁷ Cfr. N. Lupo, *Meccanismi istituzionali per i fondi del “Next Generation EU”*, in *Rivista Il Mulino on line*, 28 luglio 2020.

²⁸ Sulle *country specific recommendations* e sul loro seguito cfr. le analisi di G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 3, p. 1452 s., spec. 1491 s., e di L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, p. 351 s.; nonché, in chiave politologica, di C. Mariotto, F. Franchino, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2020, n. 2, p. 159 s.

²⁹ Sovrappone questa attuazione immediata con il nodo più generale del perseguimento delle politiche indicate dal PNRR, giungendo perciò a conclusioni non condivisibili, L. Bartolucci, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna On Line*, 2021, n. 2.

³⁰ Lo si è sinteticamente ricostruito in N. Lupo, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, LUISS School of Government Policy Brief, n. 13, 2020 (https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2013.pdf) e Id., *La valutazione dei costi dei diritti nel procedimento legislativo*, in *Il costo dei diritti*, a cura di F. Pammolli, C. Tucciarelli, Il mulino, Bologna, 2021, p. 109 s.

soprattutto, numerose sono, al suo interno, le leggi di delega che vengono delineate, grazie alle quali si mira a porre in essere riforme incisive, possibilmente elaborate con il coinvolgimento attivo e trasparente dei diversi soggetti e interessi in campo³¹. Come si è rilevato, quello di delega legislativa è un procedimento che, se ben concepito, è in grado di innalzare il livello di razionalità del processo decisionale e di offrire i giusti incentivi per compiere riforme organiche e stabili, almeno nei loro principi di fondo.

Più in generale, è l'attività legislativa che per una quota significativa è già delineata dal PNRR, nei suoi elementi essenziali e nelle sue tempistiche, fino al 31 dicembre 2026. Queste tempistiche, per un verso, offrono un quadro programmatico definito, al quale le istituzioni italiane non sono abituate, che consente di pianificare e porre in essere attività istruttorie adeguate, in ambito parlamentare come all'interno del Governo. Per altro verso, questo fa sì che l'opzione consistente in un rinvio, a cui nei negoziati endogovernativi come in quelli parlamentari si è fatto tradizionalmente ricorso con notevole frequenza, finisce per diventare non più praticabile, ogni qual volta tale rinvio risulti incompatibile con le tempistiche indicate dal PNRR, visto che la conseguenza sarebbe una sospensione o una riduzione (parziale) dei pagamenti delle rate concordate³².

Al tempo stesso, in parallelo all'attuazione del PNRR, che assorbe sì una quota significativa delle priorità dei lavori parlamentari, ma non li esaurisce di certo, è auspicabile in capo alle due Camere ritorni una qualche capacità di (ri)elaborazione legislativa, che potrebbe essere incoraggiata dai processi di riaccorpamento delle commissioni permanenti e di riorganizzazione del bicameralismo che dovranno auspicabilmente fare seguito alla riduzione dei parlamentari derivante dalla legge costituzionale n. 1 del 2020³³. Possibilmente coinvolgendo nei processi legislativi le

³¹ Uno spunto in tal senso è nel Rapporto Assonime su *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, a cura di S. Micossi, 24 novembre 2020, p. 27 (in www.assonime.it), ove si delinea "una delega legislativa ad ampio raggio", e si sostiene inoltre che "in tempi ragionevoli e con scansione temporale predefinita andrebbero approvate leggi di delega per avviare le riforme strutturali richieste dalle raccomandazioni indirizzate al nostro Paese nell'ambito del Semestre europeo nel 2019 e nel 2020". In chiave critica cfr., invece, F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in www.costituzionalismo.it, 2021, n. 2, p. 51, spec. 88.

³² Cfr. l'art. 24 del citato Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Si noti che tale Regolamento, all'art. 21, espressamente consente modifiche ai piani nazionali; tuttavia, esse, motivate sulla base di circostanze oggettive, debbono essere oggetto di una valutazione della Commissione, che può proporre l'approvazione al Consiglio (nella formazione ECOFIN), e ben si può immaginare che, di regola e salvo circostanze assai particolari, gli altri Stati membri saranno tutt'altro che inclini ad accettare modifiche significative del piano già approvato e finanziato.

³³ Cfr. tra gli altri, L. Ciaurro, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, p. 349 s.; G.L. Conti, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2020; V. Di Porto, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in www.forumcostituzionale.it, n. 3, 2020, p. 393 s.; L. Gianniti, N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3, p. 559 s.; L. Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. Rossi (a cura di),

autonomie regionali e locali in modo diretto e sistematico, grazie all'integrazione con loro rappresentanti della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in (anche qui, assai tardiva) attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3/2001³⁴. E magari inserendo nel procedimento legislativo incentivi a perseguire anche al loro interno una logica di lungo periodo, in attuazione del valore della sostenibilità, cui dal 2012 è assegnato, seppure limitatamente alla sostenibilità del debito pubblico, rango costituzionale³⁵.

7. Il tentativo di rafforzare le strutture di coordinamento nella *governance* del PNRR

Ovviamente, il coordinamento è necessario non solo nello svolgimento dell'attività legislativa, ma, più in generale, in tutta l'attività di attuazione del PNRR. Non è un caso che proprio sulla questione della *governance* del *recovery plan* il Governo Conte 2 abbia compiuto uno dei principali passi falsi, che hanno poi condotto alla crisi del gennaio 2021: con un goffo tentativo di disciplinare in gran fretta e con uno strumento legislativo iper-contingente, com'è per definizione un emendamento alla legge di bilancio, una questione che invece all'evidenza presentava un rilievo strategico, sia in termini politico-amministrativi, sia in termini di impatto sul sistema produttivo pubblico e privato³⁶.

Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa University Press, Pisa 2020, p. 131 s.; N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, p. 327 s.; C. Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 2; C. Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 1, nonché, per profili più specifici, altri contributi pubblicati su www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3. All'indomani del referendum cfr. G. Savini, *La (auspicabile) modernizzazione del procedimento legislativo: a margine della riduzione del numero di parlamentari a seguito del referendum del 20 e 21 settembre*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 4, e R. Ibrido, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 2, p. 165 s.

³⁴ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, E. Vivaldi, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, p. 895 s.; M.G. Rodomonte, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Cedam, Padova, 2020, spec. p. 182 s.

³⁵ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, L. Bartolucci, *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il "Committee for the Future" del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2019, n. 205-6, p. 45 s. e Id., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 205 s.

³⁶ Il riferimento è al Consiglio dei ministri svoltosi il 7 dicembre 2020 (n. 83), in cui – in una seduta protrattasi dalle 12,50 alle 17,15 (ed interrottasi, a quell'ora, solo per procedere alla sanificazione della sala) – risulta essere stato “avviato l'esame del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle disposizioni volte ad assicurarne l'attuazione”. Per indiscrezioni su questo documento cfr. S. Feltri, *Ecco come funziona il governo parallelo di Conte sul Recovery Fund*, in *Domani*, 7 dicembre 2020. Sulla delicatezza di queste scelte insiste M. Messori, *Il piano italiano di ripresa e resilienza: Come utilizzare una straordinaria opportunità*, Luiss School of European Political Economy, Policy Brief n. 1/2021.

E non a caso il Governo Draghi ha chiarito, sin dalle sue dichiarazioni programmatiche, che la responsabilità principale nell'attuazione del PNRR sarebbe spettata al Ministro dell'economia e delle finanze³⁷, che è a capo sicuramente dell'amministrazione ministeriale più "europeizzata", ossia il Ministero dell'economia e delle finanze³⁸. Mentre ha abbandonato l'idea, perseguita dal governo Conte 2, di avvalersi del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei-CIAE³⁹: una scelta che avrebbe forse avuto un senso sul piano astratto, ma che avrebbe affidato una partita decisiva ad un'amministrazione, quella del Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio, per più versi troppo debole e non adeguatamente attrezzata a svolgere un compito di coordinamento così imponente e delicato.

Nel delineare la *governance* del PNRR il decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito dalla legge n. 108 del 2021, ha poi immaginato un'ulteriore struttura di coordinamento a Palazzo Chigi: ossia, in particolare, la Cabina di regia per l'attuazione del PNRR. Una struttura – dotata di un'apposita segreteria tecnica e collegata funzionalmente all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, anch'esse strutture di missione di nuova istituzione e con coordinatori nominati per cinque anni, indipendentemente dalla durata del Governo – che è presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri di volta in volta interessati *ratione materiae*, oltre che, ove esaminino questioni di competenza regionale o locale, dei Presidenti delle Regioni interessate o i Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI.

Una Cabina di regia "a geometria variabile o mobile"⁴⁰ che, dunque, include gli organi politici, a partire dal vertice del Governo, ma che può ben essere una sede di confronto anche sul piano tecnico, potendo parteciparvi altresì i rappresentanti dei soggetti attuatori e i rappresentanti del partenariato. La Cabina di regia è dotata di "poteri di indirizzo politico, impulso e *coordinamento generale* sull'attuazione degli

³⁷ Cfr. le dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio Draghi al Senato il 17 febbraio 2021, ai sensi delle quali "La *governance* del Programma di ripresa e resilienza è incardinata nel Ministero dell'economia e delle finanze, con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti, che definiscono le politiche e i progetti di settore".

³⁸ Sia a livello politico, sia a livello di struttura ministeriale: cfr. L. Bartolucci, *Ministro dell'economia, forma di governo e Unione europea*, in *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, a cura di A. Pérez Miras, G.T. Lozano, E.C. Raffiotta, M.P. Iadicicco, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, vol. V, 2020, p. 165 s.

³⁹ Su cui cfr. P. Vella, *Art. 2. Comitato interministeriale per gli affari europei*, in *Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234*, a cura di L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 23 s.

⁴⁰ Così G. Menegus, *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 4. Dal carattere di organo a geometria variabile e, come notato subito dopo nel testo, di organo a composizione politica e tecnica si desume che si tratta di un organo collegiale che non dovrebbe essere chiamato a votare, al suo interno. Degli esiti dei suoi lavori si fanno carico, sul piano politico, il Presidente del Consiglio dei Ministri (o, in sua vece, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza) e, sul piano tecnico, la segreteria tecnica.

interventi del PNRR⁴¹ e gioca un ruolo chiave, in ottica però esclusivamente di proposta, nel caso di esercizio dei poteri sostitutivi, mediante i quali è consentito al Consiglio dei Ministri, previa diffida, subentrare a regioni e ad enti locali, ma anche a ministri, nel caso di mancata adozione di atti o di ritardo, inerzia o difformità nell'attuazione degli impegni previsti dal PNRR.

L'auspicio è che questo assetto della *governance* del PNRR, unito ad una contingenza politica, quella del Governo Draghi, per più versi eccezionale, che fa sì che si registri – come mai avvenuto in precedenza, in epoca repubblicana – un allineamento lungo il medesimo asse di Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato alla Presidenza e Ministro dell'economia, consenta di ridurre, anche a regime, quegli atavici contrasti che si registrano in seno al Governo, specie tra Palazzo Chigi e Ministero dell'economia⁴². Contrasti che, evidentemente, hanno spesso contribuito a posticipare e rendere difficile ogni decisione, specie di carattere strategico, e hanno impedito che si realizzassero, al di là di fasi assai peculiari, come quella della seconda metà del 1992, efficaci opere di coordinamento, al di là di quello strettamente necessario all'impiego delle risorse finanziarie, tradizionalmente svolto dalla Ragioneria generale dello Stato.

Se si vuole, il PNRR, nel delineare quello che a pieno titolo può definirsi come un maxi procedimento euro-nazionale in grado di incidere in profondità sul circuito di determinazione dell'indirizzo politico⁴³, richiede un notevole rafforzamento delle capacità di coordinamento, sia politico, sia tecnico, a livello del Governo italiano. Finora, come si era osservato altrove, l'unica struttura tecnica che segue, essendo dotata

⁴¹ Artt. 1 e 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Il corsivo è evidentemente aggiunto.

⁴² Cfr., anche per riferimenti a vicende risalenti, L. Bartolucci, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, a cura di L. Tedoldi, Biblion, Milano, 2019, p. 367 s., e, ad esempio, la testimonianza di G. Letta, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, a cura di A. Razza, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020, p. 17 s.

⁴³ Sulla natura giuridica del PNRR si sta sviluppando un interessante dibattito dottrinale. Si vedano, tra gli altri, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?»,* in www.federalismi.it, 2021, n. 18, p. 235 s., spec. 260 s., la quale sottolinea che il PNRR “rappresenta un ‘concentrato’ di indirizzo politico”, che finisce per “‘impegnare’ l'indirizzo politico anche di parlamento e governo futuri”; F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina*, cit., p. 77 s. per la quale si tratterebbe di una sorta di “commissariamento”, visto che il PNRR configurerebbe “una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo”; M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s., per il quale “il Pnrr rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”; al contrario, secondo F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in lamagistratura.it, 13 novembre 2021, il PNRR è stato “sostanzialmente legificato attraverso la *relatio* che è stata implicitamente ma incontestabilmente effettuata” dal decreto-legge n. 77 del 2021 e dalla sua legge di conversione, per cui il risultato cui l'Italia ha individuato “impegna non solo l'amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente”.

di poteri incisivi, tutti i processi di produzione normativa era rappresentata dalla Ragioneria Generale dello Stato⁴⁴.

Non è un caso che oggi, nel momento in cui si tratta di porre in essere riforme e investimenti di notevole portata come quelli indicati dal PNRR si faccia affidamento appunto su quella struttura, debitamente potenziata, come snodo principale. Accompagnandone però l'operato con ulteriori sedi di coordinamento, collocate a servizio diretto del Presidente del Consiglio, allo scopo di consentirgli di svolgere più incisivamente, a livello politico come a livello tecnico, quella funzione di indirizzo e coordinamento che gli è espressamente attribuita dall'art. 95 Cost.⁴⁵, ma che finora è stata esercitata solo parzialmente e riduttivamente (soprattutto al fine di dirimere conflitti tra i diversi ministri). A ennesima conferma che è proprio l'interlocuzione con le istituzioni europee, come si è da tempo rilevato, a presupporre e, nel contempo, a determinare un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁶.

8. Conclusioni

Come ormai si dovrebbe essere compreso, l'Unione europea, lungi dal sostituirsi ai suoi Stati membri, chiama questi a fornire nuove prestazioni, lanciando sfide inedite ai loro apparati istituzionali⁴⁷. Anzitutto nel senso di costruire meccanismi e procedure di coordinamento per far sì che ogni Stato membro identifichi, rappresenti, negozi e tuteli al meglio il proprio interesse nazionale. Senza adeguati meccanismi e apposite procedure di coordinamento, ognuna di queste operazioni diventa ardua, se non impossibile, e l'interesse nazionale non potrà essere né identificato, né rappresentato, né negoziato, né tutelato in ambito europeo; o lo sarà, inevitabilmente, in maniera assai parziale e dunque insoddisfacente, specie se paragonato agli altri Stati membri. Se l'Italia non si attrezza, e non lo fa subito, rischia di non essere in grado di approfittare

⁴⁴ Cfr. N. Lupo, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*. Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica. Pisa 6-7 dicembre 2018, a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia, V. Manzetti, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 337 s. Indicazioni più specifiche in E. D'Alterio, *La bollinatura della Ragioneria Generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; Ead., *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il mulino, Bologna, 2021, spec. p. 161 s.; e R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria Generale dello Stato*, Il mulino, Bologna, 2021, spec. p. 131 s.

⁴⁵ Sulle difficoltà di affermare le funzioni del Presidente del Consiglio sin dall'epoca statutaria cfr. A. Manzella, *Il presidente del governo*, in www.rivistaaic.it, 2021, n. 3, p. 24 s. Nel senso che "il PNRR può oggi costituire il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato" cfr. R. Chiappa, *Prefazione a I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni-bis*, a cura di D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. III s., spec. V.

⁴⁶ Cfr., tra i tanti, S. Fabbrini, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2011, p. 33 s.

⁴⁷ N. Lupo, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 195-218.

di un'inversione di tendenza nelle linee di fondo della politica fiscale europea dettata dalla reazione alla pandemia Covid-19, ma probabilmente di portata epocale. E rischia altresì di determinare effetti negativi anche sulle future opzioni di politica fiscale che saranno adottate in sede europea⁴⁸.

Alcune direttrici di questo percorso sono state già tracciate, e da tempo, anche da norme di rango costituzionale (quali il già richiamato art. 11 l. cost. n. 3/2001 e l'art. 5, comma 4, l. cost. n. 1/2012, riguardo al controllo parlamentare sulla finanza pubblica): si tratta ora di darvi attuazione, in un contesto in cui la coesione nazionale va ricercata con convinzione e costruita con procedure adeguate. Nel disegnare queste procedure, un ruolo decisivo dovrebbero auspicabilmente giocare, da un lato, il legislatore, nella sua veste di legislatore di sistema già delineata dall'art. 5 Cost., e, dall'altro, i regolamenti di Camera e Senato che, all'indomani della riduzione dei parlamentari stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 2020, sono ora chiamati a un'opera di profondo rinnovamento.

Non è certo una novità che la politica, specie in Italia, fatichi a compiere scelte di carattere strategico. Né ci si può limitare a sostenere – oggi, così come nell'ormai lontano 1992 – che ciò dipenda esclusivamente dalla qualità della classe politica e parlamentare. È alle istituzioni italiane che spetta stare al passo con i tempi e porre in essere procedure nelle quali i politici, di maggioranza e di opposizione, siano esposti a incentivi e condizionamenti tali da assumere le decisioni migliori, nell'ambito delle compatibilità esistenti: agevolando così quel processo di recupero della fiducia nella legislazione, nelle istituzioni e nella politica che oggi appare quanto mai necessario.

⁴⁸ Lo mette in luce, tra gli altri, L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2021, n. 1, p. 154 s.